

Sozialpolitik mit Zukunft

Stutz, Heidi; Sax, Anna; Knöpfel, Carlo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stutz, H., Sax, A., & Knöpfel, C. (2010). *Sozialpolitik mit Zukunft*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-376356>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sozialpolitik mit Zukunft

Konzeptpapier

Im Auftrag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz

Heidi Stutz, Anna Sax, Carlo Knöpfel

Bern, September 2010

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
1 Vorbemerkung	1
2 Sozialpolitik mit Zukunft	2
3 Welchen Herausforderungen muss sich der Sozialstaat stellen?	8
3.1 Der Sozialstaat trägt den Veränderungen der Lebens- und Familienformen nicht Rechnung.	8
3.2 Der Sozialstaat ist geprägt von veralteten Geschlechterrollen.	9
3.3 Der Sozialstaat sichert die gesellschaftlich wichtige unbezahlte Care-Arbeit nicht ab.	9
3.4 Der Sozialstaat hält mit der wachsenden Flexibilität des Arbeitsmarktes nicht mit.	10
3.5 Der Sozialstaat kann die zunehmenden Probleme der Tiefqualifizierten nicht alleine lösen.	11
3.6 Der Sozialstaat kann nicht alle auffangen, die in der Arbeitswelt nicht voll mithalten können.	11
3.7 Der Sozialstaat sieht die Schweiz nicht als Einwanderungsland.	11
3.8 Die demografische Alterung fordert das Sozialsystem heraus.	12
4 Wo hat der Sozialstaat selber Mängel?	13
4.1 Probleme im System des Sozialstaats	13
4.1.1 Das Sozialsystem ist inzwischen kaum mehr zu durchschauen.	13
4.1.2 Probleme werden oft erst zur Kenntnis genommen, wenn sie schon eingetroffen sind.	13
4.1.3 Die Vererbung von Armut über Generationen hinweg wird zu wenig wirkungsvoll verhindert.	13
4.1.4 Der Sozialstaat bestraft mitunter Bemühungen um finanzielle Eigenständigkeit.	14
4.1.5 Private Hilfe wird zu wenig unterstützt.	14
4.1.6 Es gibt kein klar formuliertes Recht auf soziale Absicherung.	14
4.1.7 Für jedes Problem ist eine andere Stelle zuständig, die nur die eigene Kasse im Auge hat.	15
4.1.8 Der Sozialstaat garantiert keine Generationengerechtigkeit.	15
4.1.9 Der Föderalismus in der Sozialpolitik hat Schwächen (aber auch Stärken).	15
4.1.10 Die grossen Ziele der Sozialpolitik sind aus dem Blickfeld geraten.	16
4.2 Lücken in der sozialen Absicherung	16
4.2.1 Gegen Verdienstaufschlag bei Krankheit sind jene am schlechtesten abgesichert, die den Schutz am dringendsten brauchen.	16
4.2.2 Eine Trennung der Eltern wird finanziell zu Lasten der Kinder geregelt.	17
4.2.3 Die Pensionskassen sichern Leute mit geringem Erwerb und Einkommen kaum ab.	17
4.2.4 Bildung wird immer existenzieller, aber beim Stipendienwesen wird gespart.	17
4.2.5 Die Gesellschaft nimmt kaum Rücksicht darauf, ob Menschen Verantwortung für Kinder oder abhängige Erwachsene übernehmen.	18
4.2.6 Die Absicherung der selbstständigen Erwerbstätigkeit macht Schwierigkeiten.	18
4.2.7 Wer Pflege und Betreuung braucht, muss aufs Ersparte zurückgreifen.	19
4.2.8 Soziale Probleme werden zu oft ans Gesundheitswesen delegiert.	19
4.2.9 Es fehlt nach wie vor eine vernünftige Regelung für ein flexibles Rentenalter.	19
5 Welche Sozialpolitik braucht die Schweiz?	21
5.1 Chancen eröffnen und Absichern im Laufe des Lebens	26
5.1.1 Soziale Sicherheit im Laufe des ganzen Lebens bleibt der Kernpunkt.	26
5.1.2 Kinder ins Zentrum zu stellen, ist die effizienteste Sozialpolitik.	26
5.1.3 Der Berufsabschluss wird als Bildungsexistenzminimum immer wichtiger.	27

5.1.4	Die Gleichstellung der Geschlechter ist in der Sozialpolitik noch zu realisieren.	27
5.1.5	Kinder zu haben, soll kein Armutsrisiko sein.	27
5.1.6	Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch sozialpolitisch wichtig.	28
5.1.7	Den Anschluss ans Erwerbsleben zu behalten, verlangt heute mehr.	28
5.1.8	Die Alterssicherung muss gewährleistet bleiben.	29
5.2	An Potenzialen anknüpfen, Handlungsspielräume erweitern und kostenbewusst bleiben	30
5.2.1	Nur wer hinschaut, wo die Gründe liegen, kann soziale Probleme wirksam bekämpfen.	30
5.2.2	Integration und Ausgrenzung spielen eine wichtige Rolle bei der Verteilung von Wohlstandschancen.	31
5.2.3	Die privaten sozialen Netze leisten viel, aber sie sind nicht beliebig belastbar.	31
5.2.4	Auch in der Sozialpolitik zählt, was im Portemonnaie bleibt. Aber Geld allein genügt nicht.	32
5.2.5	Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen ergänzen sich gegenseitig	32
5.2.6	Die Verbesserung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hilft die Finanzierbarkeit des Sozialstaats sicherstellen.	33
5.2.7	Soziale Wohlfahrt steht nicht im Widerspruch zu einer engagierten Umweltpolitik.	34
6	Wo gibt es konkreten Handlungsbedarf?	35
6.1	Die soziale Sicherheit ist nicht über das ganze Leben für alle gleich garantiert.	35
6.2	Integration ist der Schlüssel	36
6.3	Das Sozialsystem muss sich auf ein gutes Zusammenspiel aller Politikbereiche stützen können.	38
6.4	Der Sozialstaat soll einfacher werden	39
6.5	An bestehenden Potenzialen anknüpfen	41
6.6	Kinder ins Zentrum stellen	43
6.7	Mit Bildung Wohlstand sichern	44
6.8	Frauen und Familien stärken	45
6.9	Zugang zum Erwerbsleben erhalten	47
6.10	Migrationsbevölkerung anerkennen	48
6.11	Alterssicherung gewährleisten	49
6.12	Kostenbewusst bleiben	51
7	Glossar	53
8	Literaturverzeichnis	57

1 Vorbemerkung

„Die Stärke des Volkes misst sich am Wohl der Schwachen.“
(Präambel der Bundesverfassung)

Das vorliegende Papier hat den Charakter eines Gutachtens, das aus fachlicher Perspektive zu Händen der SP verfasst worden ist und die sozialpolitischen Einschätzungen der AutorInnen widerspiegelt. Die Partei ist frei, auf dieser Grundlage ihre eigenen Argumentationen und Schwerpunkte zu entwickeln. Es geht hier um eine Zusammenschau, die Grundsätze und Stossrichtungen skizziert, in den einzelnen Sachfragen aber nicht tief ins Detail einsteigt. Die konkreten sozialpolitischen Forderungen und Umsetzungen sind dort im Einzelnen noch zu entwickeln. Zudem wurde die Gesundheitspolitik auftragsgemäss ausgeklammert.

Das Papier ist entlang von sozialpolitischen Kernfragen aufgebaut, nach denen auch die Kapitel benannt sind:

- Von welchen Grundüberlegungen ist eine Sozialpolitik mit Zukunft inspiriert?
- Welchen Herausforderungen muss sich der Sozialstaat heute stellen?
- Wo hat der Sozialstaat selber Mängel?
- Welche Sozialpolitik braucht die Schweiz?
- Wo gibt es konkreten Handlungsbedarf?

Gewisse Themen tauchen in diesen Kapiteln an mehreren Stellen auf. Sie stellen zum Beispiel eine Herausforderung dar, spielen in einer künftigen Sozialpolitik eine Rolle und nicht zuletzt besteht in diesen Themen konkreter Handlungsbedarf. Diese Wiederholungen scheinen uns wichtig, um unsere Überlegungen nachvollziehbar zu machen. Das Papier ist möglichst fremdwörterfrei geschrieben. Die trotzdem verwendeten Fachbegriffe sind im Glossar erklärt. Für Schnelllesende: Als zusammenfassendes Konzentrat betrachten wir das «Zwölfpunkteprogramm» in Kapitel 6 zum Handlungsbedarf, das die zentralen Stossrichtungen nochmals aufnimmt und mit dem konkreten politischen Handeln verknüpft. Am Anfang jedes Kapitels steht zudem ein kurzes Abstract, das die Orientierung ebenfalls erleichtern und selektives Lesen ermöglicht.

2 Sozialpolitik mit Zukunft

Dieses Kapitel formuliert die Grundsätze und Stossrichtungen einer Sozialpolitik mit Zukunft. Es plädiert dafür, den alten Werten Solidarität und soziale Gerechtigkeit ein neues Gesicht zu geben, und folgt dabei dem indischen Ökonomen und Armutsforscher Amartya Sen. Sen geht davon aus, dass die realen Handlungschancen für ein gutes Leben zentral sind. Es gilt, die Handlungschancen und damit die Freiheiten aller Menschen durch soziale Chancen und soziale Sicherheit zu erweitern. Der Sozialstaat ist also eine Errungenschaft - nicht das Problem, sondern ein Lösungsansatz. In einer vorausschauenden Sozialpolitik ist soziale Integration der Schlüssel zu einem guten, selbstbestimmten Leben. Wir alle müssen soziale Verantwortung übernehmen. Dann können wir uns soziale Sicherheit auch finanziell leisten.

Soziale Sicherheit ermöglicht ein Leben in Würde statt in Angst vor der Zukunft. Alle sollen die Chance erhalten, ein gutes Leben zu führen. Die Freiheit ist nicht nur die Freiheit der Stärkeren. Der Schweizer Wohlstand lässt sich nicht durch das Ausschiessen anderer sichern. Eine wichtige Rolle spielen auch Unternehmen mit sozialer Verantwortung. Denn wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und eine gute Sozialpolitik gehen Hand in Hand. Sozialpolitik darf kein Schönwetterprogramm sein, das sich finanziell nicht durchhalten lässt, wenn man es am meisten braucht. Und die Sozialpolitik muss nachhaltig über mehrere Generationen hinweg tragfähig ausgestaltet werden. Es ist richtig, in sozialen Zusammenhalt zu investieren, denn er ist für einen guten Lebensstandort unentbehrlich: heute und morgen.

Die Sozialdemokratische Partei hat grosse Verdienste erworben im Kampf um den Sozialstaat, wie wir ihn kennen. Sie ist deshalb prädestiniert, auch die Zukunft der sozialen Schweiz mitzuprägen. Die Herausforderung besteht darin, den alten Werten Solidarität und soziale Gerechtigkeit unter veränderten Umständen ein neues Gesicht zu geben. Klar ist, dass die neuen sozialen Risiken nach anderen Antworten verlangen als die alten, ohne dass deshalb die klassische soziale Absicherung überflüssig würde.

Doch was bedeutet soziale Gerechtigkeit heute? Ein aktueller Sammelband zum Thema trägt den Titel «Soziale Gerechtigkeiten» (Budowski/Nollert 2008) und macht damit deutlich, dass hier keine Einigkeit herrscht. Wir stützen uns bei unseren Überlegungen auf einen letztlich menschenrechtlich abgestützten Gerechtigkeitsbegriff. Wir gehen also von der Würde der einzelnen Menschen und ihren Lebenschancen aus und nicht von einem übergeordneten Gesellschafts- oder Wirtschaftsinteresse, dem sie dienen sollen. Auch aus dieser Perspektive ist wichtig, wie das gesellschaftliche Zusammenleben organisiert ist. «Die Grundstruktur der Gesellschaft bildet den ersten Gegenstand der Gerechtigkeit überhaupt», schreibt der bekannte Gerechtigkeitstheoretiker John Rawls (1979). Die Grundregeln der Verteilung von Wohlstandschancen sind viel wichtiger, als was Umverteilung je bewirken kann.

Wir orientieren uns am indischen Armutsforscher und Ökonomie-Nobelpreisträger Amartya Sen, der einfach sagt: Soziale Gerechtigkeit misst sich daran, wie alle Menschen ihre Lebenschancen verwirklichen können, was sie werden können und wie gut es ihnen dabei geht (Sen 2002). Er hält von allen Gleichheitsideen diese für den Kern: die Gleichheit der individuellen Freiheit, etwas bewirken oder verwirklichen zu können. Weil sich dies auch auf die Geschlechterfrage beziehen lässt, haben viele feministische Ökonominen seinen Ansatz (capability approach) übernommen.

Im Gegensatz zu völlig abstrakten Freiheitsbegriffen besteht die grundlegende (konstitutive) Freiheit für Sen aber aus Elementarem: Es ist die Freiheit, Hunger, Unterernährung, heilbare Krankheiten und vorzeitigen Tod vermeiden zu können, aber auch die Freiheit, eine Ausbildung zu machen, seine Meinung frei zu äussern und politisch mitzubestimmen. Sen geht es um eine Chancengleichheit mit realem Fundament. Und darum sind als zweites auch (instrumentelle) Freiheiten wichtig, die dieses Fundament erst schaffen:

politische Freiheiten, die Zustände zu verändern, wirtschaftliche Ressourcen, soziale Chancen und soziale Sicherheit.

Der Sozialstaat ist damit ein Instrument, das Freiheit begründet. Dies scheint uns für eine Sozialpolitik mit Zukunft zentral, aber noch wenig konkret. Bevor wir in die Sachpolitik einsteigen, skizzieren wir daher in zwölf Punkten Grundsätze und Stossrichtungen, die sich aus einer solchen Sicht auf den Sozialstaat ergeben.

Der Sozialstaat ist eine Errungenschaft

Wie die BürgerInnenrechte in unserer Demokratie, so sind auch unsere Sozialrechte erkämpft worden und eine Errungenschaft, auf die wir stolz sind und auf die wir nicht mehr verzichten möchten. Ohne die Sozialwerke wäre der Schweizer Wohlstand nicht denkbar. Für einen grossen Teil der Bevölkerung gäbe es keine Absicherung im Notfall, keine sorglose Kindheit, kein geregeltes Arbeits- und Familienleben und im Alter keinen wohlverdienten Ruhestand. Die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften haben den Aufbau von AHV, IV, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosen- und Mutterschaftsversicherung seit dem 19. Jahrhundert vorangetrieben und dafür gekämpft, dass Lücke um Lücke im sozialen Netz geschlossen wurde. Die Bürgerlichen stellen die Sozialwerke gern als reinen Kostenfaktor dar, der die Steuerzahlenden übermässig belaste, und versuchen, Erreichtes wieder abzubauen. Doch den Sozialstaat gilt es zu bewahren und zu verteidigen. Nur reicht bewahren und verteidigen nicht aus. Wirtschaft und Gesellschaft und damit auch die Anforderungen an die soziale Sicherheit verändern sich laufend. Der Sozialstaat soll deshalb nicht konserviert, sondern stetig umgebaut, optimiert, intelligent weiter entwickelt und an die neuen Gegebenheiten angepasst werden.

Der Sozialstaat ist ein Lösungsansatz und nicht das Problem

Missbrauch und das Bild des Sozialsektors als Kostenmoloach dominieren heute die politischen Debatten. Die Bereitschaft nimmt zu, mit generellen Schuldzuweisungen bestimmte Gruppen wie Sozialhilfebeziehende, Jugendliche oder Migrantinnen und Migranten generell auszugrenzen und als Sündenböcke abzustempeln. Selbstverständlich ist Missbrauch klar zu verurteilen und die Kostenfrage ein Thema. Doch das Grundproblem ist nicht, dass der Sozialstaat immer grosszügiger geworden wäre. Die Hauptprobleme sind niedrige Löhne, unsichere Erwerbsaussichten, Jugendliche, die keinen Ausbildungs- und später Arbeitsplatz finden, die zunehmende Zahl von Menschen, die dem Stress der Arbeitswelt nicht mehr gewachsen sind, schlechte Integration, fehlende Möglichkeiten familienergänzender Kinderbetreuung, die Vererbung von Armut von einer Generation auf die nächste. All diese Faktoren führen dazu, dass zu viele Menschen ihre Eigenständigkeit verlieren und auf soziale Unterstützung angewiesen sind. Wenn die Ausgaben im Sozialstaat steigen, dann weil die Zahl jener, die auf sozialstaatliche Hilfeleistungen angewiesen sind, zunimmt, und nicht weil die Geldtransfers immer grosszügiger würden. Die Höhe der Leistungen pro Person ist denn auch in den meisten Fällen nicht gestiegen. Statt Hilfsbedürftigen die Unterstützung zu entziehen oder zu kürzen, muss die Zahl der sozial Gefährdeten durch nachhaltige Lösungen reduziert werden.

Bei der Alterssicherung allerdings ist eine Reduktion der Personenzahl kaum möglich. Hier muss der zu verteilende Kuchen grösser werden, wenn die einzelnen Stücke nicht immer kleiner werden sollen. Wichtig ist dies vor allem bei der Grundabsicherung durch die AHV.

Soziale Integration ist der Schlüssel

Statt bestimmte Gruppen von Anfang an auszugrenzen, indem sie von klein auf nie die Chance auf optimale Entwicklungsmöglichkeiten erhalten, gilt es auch für jene Chancen zu eröffnen, die diese im privaten Umfeld nur beschränkt finden. Dies und nicht eine erzwungene Anpassung auf den gesellschaftlichen Normalfall nennen wir soziale Integration. Hilfen zur sozialen Integration sollen ab der frühen Kindheit

bestehen, weil sonst die Chancenungleichheit benachteiligter Kinder schon so verfestigt ist, dass Verbesserungen immer schwieriger werden. Soziale Integration sorgt von Anfang an und über das ganze Leben hinweg dafür, soziale Probleme möglichst zu vermeiden und wenn dies nicht geht, sie nachhaltig beheben zu helfen. Es geht darum, allen Zugangsmöglichkeiten zu Wohlstandschancen und einem guten Leben zu schaffen.

Dies ist nicht nur auf der individuellen Ebene wichtig. Eine Schweiz, die Chancengleichheit, sozialen Zusammenhalt und soziale Gerechtigkeit fördert, wird langfristig auf allen Ebenen profitieren, als guter Lebensstandort mit intaktem Gemeinwesen und auch wirtschaftlich, als Standort von Unternehmen. Diese Strategie verlangt nicht, den Sozialstaat immer weiter in die Breite auszubauen. Notwendig ist es aber, diesen Sozialstaat an die veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation anzupassen, damit er seine wichtige Funktion weiterhin effektiv und effizient erfüllen kann. Der Kernpunkt ist das Recht auf soziale Chancen und soziale Sicherheit für alle.

Soziale Integration darf jedoch nicht den Charakter sozialer Disziplinierung einzelner Menschen haben und kritiklose Zurichtung auf bestimmte Normen betreiben. Vielmehr steht die Gesellschaft immer auch in der Pflicht, allen Zugang zu Wohlstandschancen zu verschaffen. Dies unterscheidet den hier vertretenen Ansatz von Amartya Sen von einem naiv betriebenen Aktivierungsansatz. Menschen zu ihrem Glück zwingen zu wollen, wie dies beispielsweise der kernige Slogan «Fördern und Fordern» suggeriert, ist grundsätzlich eine gefährliche Strategie. Zwang mag sie im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung punktuell berechtigt sein. Der Vermeidung von Problemen oder der Suche nach neuen Zukunftsperspektiven dient Zwang aber kaum. Vielmehr besteht die Tendenz, neue Ausgrenzungsmechanismen einzuführen. Zudem wird mit dem Aktivierungsansatz der Blick oft einseitig darauf gelenkt, wie der Mensch sich am besten den bestehenden Verhältnissen anpasst. Vielfach sind aber gerade die Verhältnisse das Problem und müssten verbessert werden. Im Begriff der sozialen Integration, wie er hier verwendet wird, ist dies stets mitgedacht..

Wir alle stehen solidarisch in der Verantwortung

Ohne die Bereitschaft von uns allen, im Alltag Verantwortung für uns selbst und andere zu übernehmen, laufen die Anstrengungen der Sozialpolitik ins Leere. Sozialpolitik kann mithelfen, diese Verantwortung zu tragen, doch sie ist kein Ersatz für eigenes Handeln. Sie macht vielmehr in manchen Fällen erst möglich, das Leben in die eigenen Hände zu nehmen. Privates und zivilgesellschaftliches Engagement wird dadurch nicht überflüssig, sondern oft erst leistbar. Denn insbesondere finanziell kommt private Hilfe schnell an Grenzen. Das wissen jene noch sehr gut, die Zeiten ohne funktionierende Sozialwerke erlebt haben. Auch öffentliche Dienstleistungen wie Spitex, Mahlzeitendienste oder familienergänzende Kinderbetreuung sorgen dafür, dass Hilfe aus dem Verwandten- und Bekanntenkreis nicht überfordert wird und darum früher oder später ausfällt.

So viel Sicherheit können wir uns leisten

Soziale Sicherheit ist in der Schweiz heute keine Frage der ökonomischen Tragfähigkeit, sondern eine Frage des politischen Willens. Der Sozialstaat ist kein zu teuer gewordenes Luxusmodell. Es sind nur wenige, die auf eine Absicherung im Alter, bei Krankheit oder nach einem schweren Unfall nicht existenziell angewiesen sind. Trotzdem ist es wichtig, auch finanziell die Prioritäten richtig zu setzen. Es sind nicht die bereits gut Abgesicherten, die immer höhere Leistungen brauchen. Wichtiger ist, dass der Sozialstaat nicht selber zum Zweiklassensystem wird. Denn heute sind viele, die Hilfe besonders dringend brauchen, schlecht abgesichert oder fallen ganz durch die Maschen. Das gilt für Schlechtverdienende, Pflegebedürftige, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die keinen Job mehr finden. Dazu gehören spätestens im Trennungsfall auch Eltern, die sich unbezahlt um Kinder kümmern und darum die Erwerbstätigkeit

reduzieren. Das sind Personen, die zu Hause bleiben, um erkrankte Verwandte oder Bekannte zu pflegen. Die soziale Gerechtigkeit soll hier künftig auch innerhalb des Sozialstaats besser spielen.

Ziel ist ein Leben in Würde statt in Angst vor der Zukunft.

Der Wandel auf dem Arbeitsmarkt, der auch mit der zunehmenden Globalisierung zusammenhängt, hat nicht nur neue Chancen geschaffen, sondern auch neue Risiken. Viel mehr Menschen als früher haben Probleme beim Einstieg in die Erwerbsarbeit oder werden irgendwann im Leben arbeitslos und finden nicht nahtlos eine andere Stelle. Viele sehen sich am Arbeitsplatz mit steigenden Anforderungen konfrontiert, die sie zunehmendem Stress aussetzen. Gleichzeitig haben der soziale Wandel und die zunehmende Mobilität zu brüchigeren Privatbeziehungen geführt, die bei der hohen Scheidungsrate besonders deutlich werden. Hinzu kommen der steigende Kostendruck bei Krankenkassen und Mieten, der den Lebensstandard bedroht, und eine Lohnentwicklung, von der längst nicht alle profitieren.

Es erstaunt daher nicht, wenn die zunehmenden Unsicherheiten Ängste um die eigene Zukunft auslösen und Schuldige gesucht werden. Das Wissen, im Notfall nicht ins Leere zu stürzen, ist in dieser Situation besonders wichtig. Es hilft, ein Leben in Würde leben zu können. Der Sozialstaat hat also zwei Aufgaben: Er ist ein Sicherheitsnetz und muss gleichzeitig so ausgestaltet sein, dass er als Sprungbrett dienen kann zurück in ein eigenständiges Leben. Er soll Anpassungsprozesse und Übergänge ermöglichen und das persönliche Krisenmanagement unterstützen. Wenn der Sozialstaat den Leuten den Rücken freihält, können sie Ausserordentliches leisten.

Alle sollen die Chance erhalten, ein gutes Leben zu führen

Nur wer reale Chancen hat, wird sie auch nutzen können. Gute Sozialpolitik eröffnet auch jenen Chancen, die nicht schon im privaten Umfeld optimale Voraussetzungen finden. Ein gutes Leben bedingt materielle Absicherung und eine gute Gesundheitsversorgung. Doch das ist nicht alles. Menschen brauchen einen Platz und eine Aufgabe in der Gesellschaft. Sie wollen Anerkennung und Bestätigung. Das Verfolgen und Verwirklichen eigener Pläne gehört ebenfalls zu einem guten Leben. Theoretische Chancengleichheit scheitert auch in der Schweiz nicht selten an sozialen Barrieren und finanziellen Hürden. Diese gilt es auszuräumen. Der Mut, seine eigenen Entscheidungen zu treffen und Verantwortung zu übernehmen, setzt reale Handlungsmöglichkeiten voraus. Es braucht Rahmenbedingungen, die allen Menschen ermöglichen, ihre Projekte zu verfolgen und ihr Potenzial auszuschöpfen. Das bedeutet nicht, dass der Staat den Leuten alle Steine aus dem Weg zu räumen hat. Aber die Politik muss dafür sorgen, dass weder soziale Benachteiligungen noch Diskriminierung und Willkür Menschen daran hindern, ihr eigenes Glück in die Hand zu nehmen.

Freiheit ist nicht nur die Freiheit des Stärkeren.

Lebensqualität hat viel mit Wahlfreiheit zu tun, der Freiheit, selber zu entscheiden, Verantwortung für sich und andere zu übernehmen und das Leben nach eigenem Willen zu gestalten. Diese Freiheit soll nicht nur für jene gelten, die über genügend finanzielle Mittel verfügen, um sich alles leisten zu können. Reale Chancengleichheit bedeutet, die Handlungschancen aller Menschen zu erweitern. Die Sozialpolitik im weiteren Sinn muss auf dieses Ziel ausgerichtet sein. Die Sozialpolitik im engeren Sinn soll die Leistungen so ausgestalten, dass die Freiheit selber zu handeln für die Unterstützungsbedürftigen gewahrt bleibt.

Das Ausschiessen anderer sichert den Schweizer Wohlstand nicht.

Selbst in den alten Zeiten der Hochkonjunktur hat das Schweizer Vollbeschäftigungsmodell darauf beruht, Frauen nicht den gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren und Arbeitslosigkeit durch das Zurückschicken sogenannter Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter ins Ausland zu exportieren. Dieser Weg, durch aktives Ausgrenzen anderer den eigenen Wohlstand zu sichern, ist glücklicherweise heute viel weniger

gangbar. Doch reale Chancengleichheit bedingt mehr. Dafür sind auch die Gleichstellung der Geschlechter und der Behinderten sowie eine gute Integration der hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer wichtig. Wenn sie alle ihre Potenziale umsetzen können, spart dies nicht nur Sozialgelder, sondern erhöht die wirtschaftlichen Chancen insgesamt. Die Schweiz gewinnt dadurch viel mehr als durch ihren Ausschluss.

Unternehmen mit sozialer Verantwortung schaffen wirklichen Wohlstand.

Sozialpolitik richtet sich nicht gegen die Wirtschaft, wie die neoliberale Rhetorik glauben machen will. Die Wirtschaft schafft den Wohlstand, der ein gutes Leben erst ermöglicht. Gute Sozialpolitik trägt diesem Umstand Rechnung und achtet auf ein wirtschaftsfreundliches Klima. Allerdings muss der geschaffene Wohlstand dann auch gerecht verteilt werden. Unternehmen mit sozialer Verantwortung sind sich dessen bewusst. Insgesamt aber ist die Verteilung, die über den Markt geschaffen wird, längst nicht immer gerecht. Generell gilt: Je mehr Leute vom geschaffenen Wohlstand profitieren, desto weniger muss die Sozialpolitik anschliessend umverteilen. Die Selbstverantwortung der Wirtschaft bestimmt letztlich mit, wie hoch die Sozialkosten ausfallen.

Sozialer Zusammenhalt ist für einen guten Lebensstandort unentbehrlich.

Die traditionelle Stabilität der Schweiz, die ihren Wohlstand mitbegründet hat, basierte auf dem sozialen Frieden, den Arbeitgeber und Gewerkschaften ausgehandelt hatten. Er besteht heute nicht mehr in dieser Form. Stärker als in Zeiten der Hochkonjunktur existieren Reichtum und Armut in unserem Land nebeneinander. Und mit den vielfältigeren Lebensformen und der unterschiedlicheren Herkunft der Menschen ist die Tendenz gestiegen, sich gegenüber den Problemen anderer abzugrenzen. Solidarität ist schwieriger geworden. Die Gesellschaft hat an Integrationskraft verloren. Soll die Schweiz ein guter Lebensstandort bleiben, so darf sie dieser Entwicklung nicht tatenlos zusehen. Sie muss Gegensteuer geben, um in einer hochmobilen Welt den sozialen Zusammenhalt neu zu schaffen. Dazu sind mehr Integrationschancen nötig.

Gute Sozialpolitik beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit nicht.

Renommierete Studien der letzten Jahre haben gezeigt, dass die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten trotz der zur Finanzierung notwendigen hohen Steuern immer gewährleistet war. Viel wichtiger als der genaue Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist das Verhältnis von Preis und Leistung im Sozialsystem, das Verhältnis von sozialen Investitionen und resultierenden Erträgen. Wenn die Bevölkerung besser aus- und weitergebildet ist, gesünder bleibt und dank ausgebautem Elternurlaub und flächendeckender Kinderbetreuungsinfrastruktur durchgehend erwerbstätig bleiben kann, dann ist dies gut für die Menschen, und es ist auch für die Wirtschaft ein Standortvorteil. Ein intakter sozialer Zusammenhalt und sozialer Frieden fördern zudem die für die wirtschaftliche Entfaltung notwendige gesellschaftliche Stabilität.

Gute Sozialpolitik ist kein Schönwetterprogramm.

Sozialpolitik kann wirtschaftliche Krisen nicht verhindern, aber sie kann einem Land ermöglichen, besser mit Veränderungen und notwendigen Anpassungsprozessen umzugehen. Wichtig ist, dass Menschen auf der Verliererseite nicht einfach sich selbst überlassen bleiben. Um bei einem bekannten Bild anzuknüpfen: Sozialpolitik kann nicht verhindern, dass jemand ins Wasser fällt. Aber sie kann dafür sorgen, dass er oder sie vorher schwimmen gelernt hat, und sie kann das Untergehen der ins Wasser Gefallenen verhindern.

Gute Sozialpolitik knüpft die sozialen Netze generationengerecht.

Die Rentengeneration ist heute deutlich weniger armutsgefährdet als viele Menschen im Erwerbsalter, insbesondere auch viele Familien mit Kindern. Diese Veränderung gegenüber früher geht im Wesentlichen darauf zurück, dass die Erwerbs- und Beitragsjahre der heutigen Rentengeneration eher in Phasen der Vollbeschäftigung fielen. Wichtiger als die Generationen gegeneinander auszuspielen ist, die Sozialwerke so zu konzipieren und zu finanzieren, dass die Nachhaltigkeit über mehrere Generationen gegeben ist. Insbesondere über die Jahre mit besonders grossen Rentnerjahrgängen hinweg bedeutet dies, nicht nur auf Lohnprozente zu setzen, die allein durch die Generation der Erwerbstätigen finanziert werden müssen.

Wir brauchen Respekt und Augenmass.

Nicht alles, was an sich wünschbar wäre, lässt sich problemlos finanzieren. Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sind Beurteilungskriterien, denen sich auch Sozialprogramme stellen müssen. So ist es meist billiger, Probleme zu vermeiden als Probleme zu beheben. Daher sind gute Rahmenbedingungen und die nötige Unterstützung ab der frühesten Kindheit wichtig. Es kostet weniger, Leute gut zu integrieren, als später für die Folgen ihrer Ausgrenzung aus unserer Gesellschaft aufzukommen. Finanzielle Absicherung ist generell wichtig, aber sie reicht nicht. Über das ganze Leben hinweg wird eine menschengerechte und gleichzeitig kostenbewusste Sozialpolitik darauf achten, dass Menschen ihre Potenziale realisieren können und die benötigte Unterstützung finden, mit Belastungen umzugehen. Sie wird stets versuchen, ein Sprungbrett zu sein zurück in ein eigenständiges, selbstbestimmtes Leben.

3 Welchen Herausforderungen muss sich der Sozialstaat stellen?

Dieses Kapitel dokumentiert, wie der Sozialstaat einerseits durch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel immer wieder herausgefordert wird und sich anpassen muss, um eine wirksame Absicherung zu garantieren. Es zeigt aber auch, dass das Sozialsystem immer stärker zur Lösung von Problemen herangezogen wird, die durch schlechte Politik in anderen Bereichen verursacht werden. Und das macht keinen Sinn: Der Trend, dass immer mehr Leute auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind, ist langfristig nicht haltbar. Hier jedoch müssen die Korrekturen nicht bei den sozialen Leistungen selbst erfolgen. Der Wohlstand der breiten Bevölkerung kann vielmehr nur dann abgesichert werden, wenn alle Politikbereiche das Ihre dazu beitragen.

Der schweizerische Sozialstaat ist das historisch gewachsene Resultat von politischen Reaktionen auf soziale Missstände und Lücken in der sozialen Absicherung: Der Altersarmut wurde nach dem Zweiten Weltkrieg mit der AHV und knapp 40 Jahre später mit der obligatorischen beruflichen Vorsorge begegnet. Das Erwerbsausfallrisiko durch Behinderung führte 1959 zur Einführung der Invalidenversicherung. Als Arbeitslosigkeit in den 1970er Jahren wieder zum Thema wurde, folgte 1983 die obligatorische Arbeitslosenversicherung auf Bundesebene. Bis 1996 wartete die Schweiz auf eine flächendeckend obligatorische Krankenversicherung, und erst seit 2004 kennt sie endlich auch eine Mutterschaftsversicherung. Mit den steten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen entstehen neue soziale Risiken und andere verlieren an Bedeutung. Der Sozialstaat muss sich darum immer wieder wandeln. Die Lösungen von gestern passen oft nicht auf die Probleme von heute.

Das System der sozialen Sicherung ist aber noch mit einer zweiten Schwierigkeit konfrontiert. Es soll immer mehr Probleme auffangen, die es gar nicht sinnvoll alleine lösen kann. Solche Probleme entstehen oft, weil andere Politikbereiche versagen. So produziert zum Beispiel das Bildungssystem zu viele Schulversager. Die Schulen schaffen es nur ungenügend, Kinder aus sozial benachteiligten oder fremdsprachigen Familien so auszubilden, dass sie nach dem Abschluss eine Berufslehre absolvieren können. Als Folge wird die Armut der Eltern weitervererbt und auch die Kinder bleiben ein Leben lang armutsgefährdet. Auch der Tatsache, dass immer mehr Leute den Anschluss ans Erwerbsleben nicht mehr finden, weil sie aus gesundheitlichen Gründen oder wegen familiären Belastungen nicht voll leistungsfähig sind, wurde lange nicht die nötige Beachtung geschenkt. Und eine mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf hinderte viele Eltern daran, bessere Erwerbseinkommen zu erzielen. Es kann kein Ziel sein, dass am Schluss der Sozialstaat solche Fehlentwicklungen berappen muss. Die wichtigsten Herausforderungen sind im Folgenden ausgeführt:

3.1 Der Sozialstaat trägt den Veränderungen der Lebens- und Familienformen nicht Rechnung.

Auch wenn die Familie noch immer eine zentrale Rolle spielt, die über das ganze Leben hinweg bestehen bleibt, hat sie sich doch stark verändert. Grosseltern leben nur noch selten im gleichen Haushalt, die Geschwisterzahlen sind gesunken, der Anteil Kinderloser ist gestiegen. Die potenziellen Solidarnetze der Verwandtschaft sind dadurch kleiner geworden. Auch der Anteil der kinderlos Bleibenden stieg und es entstand ein eigentlicher Nichtfamiliensektor, in dem vor allem Paare ohne Kinder finanziell deutlich besser gestellt sind als die Durchschnittsbevölkerung. Umgekehrt wuchs angesichts stagnierender Löhne und steigende Pflichtausgaben insbesondere für Wohnen, Ausbildung und Krankenkassen der Anteil der Working Poor-Familien an. Gleichzeitig ist das Trennungsrisiko der Eltern gewachsen. Der Anteil der Kinder, die über die ganze Jugend hinweg bei beiden Elternteilen aufwachsen, ist kleiner geworden. Obwohl sie

auch in den 1950er und 1960er Jahren existierten, waren geschiedene und ledige Mütter lange kein Thema für den Sozialstaat. Die damit verbundenen Probleme der sozialen Absicherung wurden nicht gelöst. Diese Lücken wirken sich heute umso stärker aus, als jede zweite Ehe geschieden wird. Hauptbetroffene sind alleinerziehende Frauen und ihre Kinder.

3.2 Der Sozialstaat ist geprägt von veralteten Geschlechterrollen.

Jedes Sozialstaatsmodell stützt sich auf eine bestimmte geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und ist daher mit Gleichstellungspotenzialen und Diskriminierungsrisiken verbunden. Die unterschiedlichen Wirkungen der Sozialwerke für Frauen und Männer ergeben sich insbesondere durch die Art der Absicherung oder Nichtabsicherung von unbezahlter Haus- und Familienarbeit. Der traditionelle Schweizer Sozialstaat sah einen männlichen Alleinernährer vor. Verheiratete Frauen waren über den Ehemann abgesichert, allerdings gegen den Preis wirtschaftlicher Abhängigkeit. Frauen ohne Ehemann dagegen hatten immer schon Absicherungsprobleme, insbesondere, wenn Kinder zu versorgen waren. Dies spiegelt sich heute noch in der hohen Armutsbetroffenheit alleinerziehender Frauen (nicht aber Männer!). Ähnliche Absicherungsprobleme bestehen auch für Geschiedene, pflegende Familienangehörige oder Working Poor.

Diese Probleme werden nicht automatisch gelöst, wenn sich die Rollenteilung der Geschlechter ändert und die ökonomische Unabhängigkeit der Frau zum Ziel erklärt wird. Vielmehr können sie sich noch verschärfen, wenn die immer zu einem Teil verbleibende unbezahlte Arbeit weiterhin überwiegend an den Frauen hängenbleibt. Der bekannte Wohlfahrtsstaatsexperte Gøsta Esping-Andersen (2009) nennt darum den Wandel der Geschlechterrollen eine unvollendete Revolution: Ein altes Gleichgewicht wurde verlassen, ein neues noch nicht erreicht. Die Anpassung des Sozialstaats an die neue Rollenteilung erachtet er als zentral für eine nachhaltige Verbesserung der allgemeinen Wohlfahrt.

Auch wenn in der Schweiz die klaren geschlechtsspezifischen Rechtsungleichheiten in der sozialen Sicherung behoben wurden und sich bei der AHV/IV die 1997 eingeführten Betreuungsgutschriften für Frauen positiv ausgewirkt haben, bestehen im Sozialstaat nach wie vor indirekt diskriminierende Mechanismen. Bekannt sind sie bei der Arbeitslosenversicherung, die von Müttern den Nachweis verlangt, dass die Kinder sie nicht am Arbeiten hindern, und die bei schwankenden Pensen, wie sie vor allem Frauen kennen, kaum je zahlt. Bekannt sind sie bei den Pensionskassen, welche die kleinen Einkommen der Frauen deutlich schlechter absichern. Oft fahren zudem Ehepaare, die den zeitlichen Aufwand für die Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung gleichberechtigt untereinander aufteilen, gegenüber dem Alleinernährermodell nicht nur bei den Steuern, sondern auch bei der sozialen Absicherung schlechter, was den Anreiz für eine solche Arbeitsteilung schmälert.

3.3 Der Sozialstaat sichert die gesellschaftlich wichtige unbezahlte Care-Arbeit nicht ab.

Der unübersetzbare Begriff «Care» kombiniert zwei Elemente: handfestes sich kümmern und pflegen mit dem Gefühl von am Herzen liegen und gern haben. Konkret geht es um Haus- und Familienarbeit, um Betreuung und Pflege. Etwa vier Fünftel der Care-Arbeit werden in der Schweiz unbezahlt geleistet. Care ist kein notwendiges Übel, sondern eine wichtige Grundlage des Zusammenlebens und der Lebensqualität. Care-Arbeit sorgt für das gesundheitliche Wohl und die menschliche Entwicklung und ist gleichzeitig eine Art Fabrikationsstätte des Sozialen: Sie ist wichtig für den Aufbau von Verantwortungsgefühl, Gemeinschaftssinn und Normen, die Vertrauen und Goodwill erlauben – Dinge, auf die die Marktwirtschaft und die soziale Ordnung stützen. Wer den Care-Service des unbezahlten Sektors reduziert, ohne Ersatz dafür in der bezahlten Ökonomie zu schaffen, nimmt Verschlechterungen in diesen Bereichen in Kauf. Das Einsparen von Care-Zeit kann daher kein Ziel sein. Vielmehr haben frühere Generationen hart

darum gekämpft, mehr Zeit für Familie, Kinder und weitere familiäre Verpflichtungen einsetzen zu können. Unbezahlte Arbeit in bezahlte umzuwandeln aber ist nicht kostenlos.

Auch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) setzt sich in einer neuen Publikation für die «Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit» ein. Denn wer heute unbezahlte Care-Arbeit leistet, nimmt bedeutende Nachteile in Kauf. Das EBG fordert auch, Care-Arbeit müsse in sozialpolitischen Überlegungen mehr Beachtung finden. Sie soll unter Bedingungen geleistet werden können, die ihrer Bedeutung und ihrer Besonderheit angemessen sind. Es gilt, die Unverzichtbarkeit und den Wert der Care-Arbeit in unserer Gesellschaft zu erkennen.

Ein Kernproblem beim Umgang mit Care ist, dass unser Sozialsystem an die Erwerbsarbeit anknüpft. Wer aufgrund familiärer Verpflichtungen und Pflegeaufgaben das Pensum reduziert oder zeitweise ganz aus dem Erwerbsleben aussteigt, kann sich gegen viele Risiken gar nicht oder nur noch rudimentär absichern. Dies erhöht die Armutsgefährdung von Familien. Personen mit Betreuungs- und Pflegeaufgaben bleiben meist auf die Sozialhilfe verwiesen, obschon sie genauso viel arbeiten wie Erwerbstätige. Auch das hohe Trennungsrisiko wirkt sich ungleich auf die Geschlechter aus, weil die Verantwortung für Haus- und Familienarbeit vor und nach der Trennung ungleich ist. Die Tendenz, unbezahlte Haus- und Familienarbeit auszublenken, wird eher noch verschärft durch die stark auf Erwerbsintegration ausgerichtete Stossrichtung der jüngsten sozialpolitischen Reformen.

Auch wenn klar ist, dass der Alleinernährer nicht mehr der Wirklichkeit entspricht, bleiben die Vorstellungen, welche Anpassungen dies im Sozialsystem bedingt, widersprüchlich. Die direkte Absicherung über Sozialgelder stärkt die traditionelle Rollenteilung mit ihren nachteiligen Wirkungen für Frauen. Der Versuch, beide Geschlechter gleichberechtigt ins Erwerbsleben zu integrieren und die Haus- und Familienarbeit vermehrt über die bezahlten Dienstleistungen wie Putzhilfen, Kinderkrippen oder Spitex abzudecken, benachteiligt die Frauen jedoch ebenfalls. Dies nicht nur, weil es oft wiederum Frauen sind, welche diese Arbeiten zu tiefen Löhnen übernehmen. Ausgeblendet bleibt auch, dass trotz allem ein erheblicher Zeitaufwand für unbezahlte Haus- und Familienarbeit verbleibt. Dies beeinträchtigt weiterhin die zeitliche Verfügbarkeit und die räumliche Mobilität, und es bedingt mehr Koordination. Personen mit Verpflichtungen im unbezahlten Sektor bleiben darum im Erwerbsleben tendenziell benachteiligt. Die wichtigste Reform kann der Sozialstaat nicht selber leisten. Sie besteht in einer besseren Vereinbarkeit von Arbeitswelt und Tätigkeiten im unbezahlten Sektor und gleichzeitig in der gleichmässigeren Verteilung der Haus- und Familienarbeit zwischen Männern und Frauen.

3.4 Der Sozialstaat hält mit der wachsenden Flexibilität des Arbeitsmarktes nicht mit.

In der Hochkonjunktur war die Vollbeschäftigung der männlichen Alleinernährer die hinter dem Sozialsystem stehende Norm. Im Zug der europäischen Integration und der Globalisierung hat seither der Wettbewerbsdruck in verschiedenen Branchen zugenommen, was sich auch im Arbeitsmarkt auswirkt. Gleichzeitig ist es nicht mehr im gleichen Masse möglich, aus dem Ausland Immigrierte ins Herkunftsland und Frauen an den Herd zurückzuschicken. Unfreiwillige Arbeitsplatzwechsel, Brüche in Berufskarrieren, Phasen von Arbeitslosigkeit und instabiler bis prekärer Beschäftigung gehören heute sehr häufig zur Erwerbsbiografie. Instabile Jobs und prekäre Arbeitsverhältnisse stellen vielfach die einzige Möglichkeit zum Berufseinstieg oder zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar. Sie beinhalten jedoch erhöhte Risiken bei Erwerbsausfall und bei der Altersvorsorge, die mit den vorhandenen Instrumenten der sozialen Sicherung ungenügend abgedeckt sind.

3.5 Der Sozialstaat kann die zunehmenden Probleme der Tiefqualifizierten nicht alleine lösen.

Wegen dem erwähnten Wettbewerbsdruck, der zu Restrukturierungen und zur Verlagerung der einfacheren Produktionsschritte ins Ausland führt, wird es auf dem Arbeitsmarkt eng für Leute, die über geringe Qualifikationen verfügen oder aus anderen Gründen in ihrer Leistung beeinträchtigt sind. Die Schweiz als Hochlohnland ist im Bereich dieser Tätigkeiten international nicht mehr konkurrenzfähig. Vielmehr muss sie die Produktivität ihrer Wirtschaft, welche die hohen Löhne erlaubt, dadurch sichern, dass sie in die Ausbildung der Arbeitskräfte investiert. Dadurch ist aber die Eintrittsschwelle in den Arbeitsmarkt höher geworden. Schlecht Qualifizierte bleiben zunehmend auf der Strecke. Insbesondere im Zweiten Sektor von Industrie und Gewerbe werden sie immer weniger gebraucht. Jede Wirtschaftskrise treibt gleichzeitig diesen Strukturwandel voran. Mit jeder Krise steigt die Zahl der Tiefqualifizierten, die nicht in den Arbeitsmarkt zurückfinden. Der Sozialstaat kann diesen Strukturwandel nicht allein bewältigen.

3.6 Der Sozialstaat kann nicht alle auffangen, die in der Arbeitswelt nicht voll mithalten können.

Wie die Jobs für Tiefqualifizierte insgesamt verschwinden einfachere Tätigkeiten durch Informatik und Automatisierung auch aus dem Berufsalltag vieler. Wer in einem Betrieb arbeitet, der in wirtschaftlich härteren Zeiten zu kämpfen hat oder unter zunehmendem internationalem Konkurrenzdruck steht, spürt dort den Zwang, in möglichst wenig Zeit möglichst viel zu leisten. Wer seinen Beruf im öffentlichen Sektor ausübt, spürt den politischen Spardruck. Wer beruflich mit Menschen zu tun hat, ist durch deren zunehmende Unterschiedlichkeit und die abnehmende soziale Verwurzelung mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Leistungsdruck und Stress haben vielerorts zugenommen.

Verliererinnen und Verlierer sind all jene, die aus den verschiedensten Gründen im Arbeitsmarkt nicht die volle Leistung erbringen können. Auch sie können nicht mehr auf einfachere Tätigkeiten ausweichen. Nicht alle halten dem zunehmenden Stress und Leistungsdruck in der Berufswelt stand. Wer sich den Ansprüchen eines sich schnell wandelnden Arbeitsumfelds aber nicht anpassen kann, der oder die landet schnell in der Arbeitslosigkeit oder entwickelt Gesundheitsprobleme, die eine normale Erwerbstätigkeit immer weniger erlauben. Wer keine beruflichen Perspektiven mehr hat, wird nicht nur zum «Sozialfall». Er oder sie fühlt sich ohne Erwerbsleben oft nutzlos. Und dies kann weitere Abwärtsspiralen auslösen, unter denen nicht zuletzt auch die Familie leidet. Sinnvollere Lösungen für über kürzere oder längere Zeit nicht voll Leistungsfähige können nur zusammen mit der Wirtschaft gefunden werden.

3.7 Der Sozialstaat sieht die Schweiz nicht als Einwanderungsland.

Die Schweiz spart, indem sie fertig ausgebildete Migrantinnen und Migranten als Arbeitskräfte importiert. Trotzdem erachtet sie es nur sehr bedingt als öffentliche Aufgabe, Mittel in Integrationsangebote für diese Menschen zu investieren und so mitzuhelfen, dass sie ihre Potenziale in diesem Land realisieren können. Dies erhöht das Risiko, dass Zugewanderte später auf Sozialleistungen angewiesen sind. Die Sorge vieler aber konzentriert sich vorwiegend darauf, einen angeblichen Raubzug von Ausländern auf die Schweizer Sozialwerke zu verhindern. Sicher gibt es hier wie anderswo auch Missbrauchsfälle, die nicht zu tolerieren sind. Wichtiger für die Übervertretung der Ausländerinnen und Ausländer in der Arbeitslosenkasse, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe sind aber andere Gründe wie schlechtere Ausbildung und Arbeitsmarktchancen sowie spezifische Gesundheitsprobleme wie Überbelastung durch lange Arbeitspensen in schlechten Jobs oder Traumatisierungen in Bürgerkriegsgebieten.

Zu vielen Sozialleistungen haben Immigrierte aus Nicht-EU-Ländern erschwerten Zugang und bleiben oft auf die Sozialhilfe verwiesen, was auch die grosse Mehrheit der ehrlich Arbeitenden ohne Betrugsabsich-

ten trifft. Wer keine Niederlassungsbewilligung hat und länger Sozialhilfe bezieht, kann ausgewiesen werden. Bei diesem Armutsexport wird den Betroffenen teilweise sogar das Pensionskassenguthaben abgenommen, um die Sozialhilfeauslagen zu decken, was die Zukunftschancen im Heimatland nochmals verschlechtert. Ausgeblendet wird, dass genau diese Menschen mithelfen, die AHV einer zunehmenden Zahl alter Schweizerinnen und Schweizer zu finanzieren und dass Ausländerinnen und Ausländer insgesamt überhaupt mehr an Steuern und Sozialversicherungen zahlen als sie an Sozialleistungen zurückerhalten.

3.8 Die demografische Alterung fordert das Sozialsystem heraus.

Das Schreckgespenst, das mit der demografischen Alterung oft verbunden wird, gilt es zunächst zu relativieren. Der zunehmenden Zahl von Personen im Rentenalter steht nämlich gesellschaftlich betrachtet eine abnehmende Zahl von Kindern und Jugendlichen gegenüber, die ihren Unterhalt ebenfalls nicht selbst verdienen. Lag der Jugendquotient (Verhältnis zur Bevölkerung im Erwerbsalter) 1970 noch bei 54%, so sank er bis 2008 auf 34%. Der Altersquotient ist in dieser Zeit von 20% auf 27% gestiegen, also weit weniger dramatisch. Zusammengezählt hatten 100 Personen im Erwerbsalter 1970 für 74 Kinder, Jugendliche und Alte aufzukommen, 2008 noch für 61.

Nun wird sich dies in Zukunft ändern. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen geht nicht mehr massiv zurück, während der Altersquotient insbesondere in den nächsten 25 Jahren je nach Geburtenrate, Lebenserwartung und Zuwanderung aus dem Ausland unterschiedlich stark, aber sicher rascher als bisher steigt. Das Bundesamt für Statistik, das die demografische Alterung in seinen Bevölkerungsprognosen bislang eher überschätzt hat, geht für das Jahr 2050 derzeit von einem Altersquotienten von 51% aus. Selbst wenn man sich auf diesen Wert stützt, resultiert daraus insgesamt aber nicht eine stärkere Belastungsquote der Generation im Erwerbsalter, als sie 1920 und davor auch bestand, wie die obige Abbildung zeigt. Stimmt das BFS-Szenario, so haben 100 Personen im Erwerbsalter dereinst 83 Kinder, Jugendliche und Alte zu finanzieren. Auch wenn Wohlstandsniveau und Lebenshaltungskosten mit 1920 nicht zu vergleichen sind, hat die Gesellschaft diese Aufgabe damals bewältigen können, ja sogar als normal empfunden.

Es gibt noch einen zweiten Mechanismus, der die Wahrnehmung steuert: Während das Finanzieren von Kindern im Grossen und Ganzen als Privatproblem betrachtet wird und die weggefallenen Folgekosten einer grösseren Kinderzahl insbesondere im Bildungswesen ausgeblendet werden, sind die Sozialversicherungsleistungen im Alter auf den Franken genau bezifferbar. Laut Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit machten sie 2007 46% aller Sozialleistungen aus, dagegen betrafen nur 5% der Sozialkosten Familien und Kinder (inklusive Subventionen an Kinderbetreuung) und 3% Bedarfsleistungen wie die Sozialhilfe. Ausgeblendet bleibt auch, dass es nur teilweise die Bevölkerung im Erwerbsalter ist, welche die Alterssicherung finanziert. Dies gilt für den Grossteil der AHV, weil da im sogenannten Umlageverfahren immer die gegenwärtig Erwerbstätigen für die aktuelle Rentengeneration zahlen. Die AHV deckt aber nur etwa die Hälfte der Alterssicherung. Die andere Hälfte sind überwiegend Pensionskassengelder, welche die Rentengeneration selber einbezahlt hat. Zudem unterstützt sie die anderen Generationen nicht nur im Privatbereich finanziell, sondern zahlt auch über Einkommens- und Mehrwertsteuern an die Sozialausgaben mit.

4 Wo hat der Sozialstaat selber Mängel?

Nicht nur die Zeiten ändern sich und mit ihnen die sozialen Risiken. Gewisse Dinge waren im Schweizer Sozialstaat auch nie besonders gut gelöst. Dies hat damit zu tun, dass er nicht als grosser Wurf konzipiert wurde. Vielmehr wurde der Sozialstaat durch einzelne politische Kämpfe Stück um Stück errungen und stellt daher ein historisch gewachsenes, relativ kompliziertes und unübersichtliches Konglomerat von nationalen Sozialversicherungen, kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen und kommunaler Sozialhilfe dar. Gewisse Lücken der sozialen Sicherung wurden nie geschlossen, einige Schwerpunktsetzungen und Zielrichtungen erscheinen aus heutiger Sicht fraglich, manche inneren Widersprüche bleiben bestehen. Wir gehen im Folgenden auf Probleme in der Konstruktion des Sozialsystems ein, aber auch auf die nach wie vor bestehenden Lücken.

4.1 Probleme im System des Sozialstaats

Schwächen unseres Sozialsystems sind seine Unübersichtlichkeit, die einseitige Ausrichtung die Lösung bereits eingetretener Probleme, seine Unfähigkeit, die Vererbung von Armut von Generation zu Generation zu verhindern, negative Erwerbsanreize im Bedarfsleistungssystem, wenig Unterstützung für private Hilfe, das Fehlen einer klar formulierten Rechts auf soziale Absicherung, Kasselidenken statt Gesamtsicht, fehlende Mechanismen zur Sicherstellung von Generationengerechtigkeit und föderalistischer Hickhack statt gemeinsamem Problemlösungswillen. All dies begünstigt, dass in der Sozialpolitik die grossen Ziele aus dem Blickfeld geraten.

4.1.1 Das Sozialsystem ist inzwischen kaum mehr zu durchschauen.

Nahezu für jedes Lebensrisiko besteht eine eigene Sozialversicherung, manchmal auch mehrere parallel. Greifen die nicht, so kennt jeder Kanton ein anderes, oft unübersichtliches Instrumentarium an Bedarfsleistungen, das von Ort zu Ort zu sehr ungleichen Unterstützungen führt. Diese Intransparenz und Komplexität des Sozialstaats schaffen Zugangsprobleme. Viele durchschauen nicht, welche Leistungen ihnen an sich zustünden. Damit verbunden ist auch die Befürchtung der Manipulierbarkeit und des Missbrauchs. Da keine Kasse weiss, was die andere schon bezahlt hat, liesse sich aus gewissen Doppelspurigkeiten durchaus Profit schlagen. Vereinfachungen sind also ein wichtiges Ziel.

4.1.2 Probleme werden oft erst zur Kenntnis genommen, wenn sie schon eingetreten sind.

Das Schweizer Sozialsystem ist über weite Strecken ein reines Auffangbecken vorhandener Probleme. Die Sozialpolitik kümmert sich zu wenig darum, wie diese Probleme zu vermeiden wären. Und sie konzentriert die Energien nur ungenügend auf mögliche Bewältigungsstrategien und Zukunftsperspektiven für die Unterstützungsbedürftigen. Dies ist ein klarer Systemfehler. So spielt Prävention in vielen Bereichen nur eine marginale Rolle. Zum Beispiel wird die zunehmende Jugendgewalt beklagt, ohne zu sehen, dass es auch eine Rolle spielt, wie fehlende Betreuungsstrukturen und mangelnde schulische Integration für Kinder aus schwierigen Verhältnissen deren Zukunftschancen bis zur Perspektivlosigkeit schmälern. Die dadurch begünstigte Desintegration schlägt leicht in Kleinkriminalität und Gewalt um.

4.1.3 Die Vererbung von Armut über Generationen hinweg wird zu wenig wirkungsvoll verhindert.

Es ist kein Geheimnis, dass die Chancengleichheit in der Schweiz nie real verwirklicht war. Es gibt in den Schweiz mehrere hunderttausend sogenannte IllettristInnen, die alle obligatorischen Schulen hier durch-

laufen haben und trotzdem nicht einmal richtig lesen und schreiben lernten. Und es gibt heute noch zu viele, denen die Grundlagen fehlen, um nach der Schule eine Berufsausbildung zu absolvieren. Schafften es aber Kinder von Tiefqualifizierten früher nicht, einen Lehrabschluss zu machen, so war die Konsequenz, dass sie ebenfalls in tiefqualifizierten Jobs arbeiteten. Es gab genügend Jobs für Tiefqualifizierte, und Doppelverdiener-Haushalte konnten sich auch mit zwei tiefen Löhnen über Wasser halten. Heute ist das Problem gravierender, weil Tiefqualifizierte immer mehr Mühe haben, eine Arbeit und erst recht ein anständiges Auskommen zu finden. Dadurch bleiben sie ein Leben lang armutsgefährdet. Umso wichtiger ist es jetzt, dass auch Kinder aus bildungsfernen Familien in der Schule so gefördert werden, dass sie eine Lehre abschliessen können. Eine gute Betreuungsinfrastruktur im Vorschul- und Schulalter kommt auch ihnen zu Gute, weil sie eine wichtige unterstützende Rolle spielen kann.

4.1.4 Der Sozialstaat bestraft mitunter Bemühungen um finanzielle Eigenständigkeit.

Eine besonders stossende Auswirkung der fehlenden Koordination zeigt sich bei den Bedarfsleistungen wie Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen, Alimentenbevorschussung, reduzierten Krippentarifen und der Sozialhilfe. Der Übergang von noch unterstützten Einkommenskategorien zu jenen, die direkt über der Sozialhilfegrenze liegen, führt vielerorts zu Schwelleneffekten: Das verfügbare Einkommen sinkt, obwohl mehr gearbeitet und selber an Einkommen erwirtschaftet wird. Dies kommt dadurch zu Stande, dass die Leistungen nicht allmählich (linear) reduziert werden, sondern in Stufen sprunghaft abnehmen. Ein Haushalt, der mit etwas mehr Erwerbseinkommen eine Stufe überschreitet, kann zum Beispiel den ganzen Anspruch auf Krankenkassen-Prämienverbilligung verlieren und damit auf ein deutlich tieferes verfügbares Einkommen zurückfallen. Ähnliche Negativeffekte können im Zusammenspiel mit höher werdenden Steuern entstehen.

Der Sozialstaat wirkt in diesen Fällen als Armutsfalle, weil die finanzielle Bestrafung von Erwerbsbemühungen die Motivation untergräbt, wieder auf eigenen Beinen zu stehen. Diese Falle ist oft für Alleinerziehende besonders ausgeprägt. Solche Missstände müssen rasch korrigiert werden. Ideal sind koordinierte Bedarfsleistungssysteme mit einem fließenden Übergang, die bei steigendem Erwerbseinkommen immer dazu führen, dass mehr im Portemonnaie bleibt. Einige Kantone haben dies bereits realisiert.

4.1.5 Private Hilfe wird zu wenig unterstützt.

Zwar gibt es heute eine Spitex, die Leute ergänzend zur Unterstützung durch die Angehörigen zu Hause pflegt. Die Leistungen können jedoch nur begrenzt über die Krankenkasse abgerechnet werden. Insbesondere Haushaltshilfe und Betreuung sind für die Betroffenen oft sehr teuer. Weitere Entlastungen wie Tageskliniken, Besuchsdienste oder Ferienmöglichkeiten fehlen vielerorts. Dies bedeutet für die entsprechenden Familien nicht nur eine hohe Belastung in einer sonst schon schwierigen Situation. Es bewirkt auch, dass private Hilfe viel schneller an Grenzen kommt als nötig und meist wesentlich teurere Heimlösungen gesucht werden müssen.

4.1.6 Es gibt kein klar formuliertes Recht auf soziale Absicherung.

Im gegenwärtig harten politischen Klima rächt sich, dass kein Grundkonsens über die Sozialpolitik besteht, der über die sehr abstrakten Sozialziele in der Bundesverfassung (Art. 41) hinausgeht, zu denen sich der Staat, unter Wahrung der Subsidiarität („in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative“) verpflichtet. Weder aus den Sozialzielen noch aus dem Diskriminierungsverbot (Art. 8) und dem Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12) lassen sich konkrete Leistungen ableiten. Es braucht jedoch ein einklagbares Recht auf soziale Sicherheit und verbindliche Konzepte für die Verbesserung von sozialer Integ-

ration und Chancengleichheit. Hilfe soll leicht zugänglich und ein klares Recht sein, nicht etwas aufwändig zu Erbetelndes. Wer Unterstützung nachrennen muss, hat keine Zeit mehr, seine Probleme zu lösen. Und wer cleverer ist, soll nicht stärker unterstützt werden als schlechter Informierte. Insbesondere die Spielregeln in der Sozialhilfe sind zu unklar. Wer Sozialhilfe bezieht, lebt in Rechtsunsicherheit. In den meisten Kantonen können die Unterstützungsbeträge rasch geändert werden, ohne dass Parlament oder Stimmberechtigte etwas dazu sagen können. Genauer definiert sein muss nicht nur die jemandem zustehenden Leistungen, sondern auch, welche Gegenleistungen und Integrationsmassnahmen zumutbar sind. Grundsätzlich sollten sie nicht Strafcharakter haben, sondern in erster Linie die soziale und berufliche Integration unterstützen, um längerfristig möglichst in die Selbständigkeit zurückzuführen.

4.1.7 Für jedes Problem ist eine andere Stelle zuständig, die nur die eigene Kasse im Auge hat.

Warum jemand bei Unfall besser abgesichert ist als bei Krankheit und in den einen Branchen besser als in anderen, ist inhaltlich wenig einsichtig. Was gewonnen wird, wenn die Invalidenversicherung auf Kosten der Krankenkassen oder der Sozialhilfe spart, bleibt fraglich. Warum IV, ALV und Sozialhilfe Personen bis zur Pensionierung mit 65 Jahren durchfinanzieren müssen, weil Frühpensionierungen für sozial Schwache nicht möglich sind, ist aus einer ganzheitlichen Sicht auf den Sozialstaat ebenfalls schwer nachvollziehbar. Probleme entstehen auch an den Übergängen zwischen den verschiedenen Leistungssystemen. Wer trotz 10. Schuljahr keinen Ausbildungsplatz findet, taucht oft erst Jahre später in der Sozialhilfe auf, wenn die Chancen auf eine berufliche Integration nochmals deutlich gesunken sind. Die wertvollen Jahre dazwischen verstreichen ungenutzt. Dasselbe gilt für Ausgesteuerte: Auch wer aus der Arbeitslosenkasse herausfällt, verliert die staatliche Unterstützung zur Integration, mit der Gefahr, dass dies eine weitere Abwärtsspirale in Gang setzt.

Zudem bauen derzeit IV und Sozialhilfe parallele Strukturen zur Erwerbsintegration auf, wie sie bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) der Arbeitslosenversicherung schon bestehen und konkurrieren sich so beim Werben um die Gunst der Arbeitgebenden gegenseitig. Die Bemühungen um Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) bilden hier sicher einen Fortschritt. Die Konstruktionsfehler können aber nicht allein auf diesem aufwändigen Weg behoben werden. Eine stärkere Vereinheitlichung ist nötig.

4.1.8 Der Sozialstaat garantiert keine Generationengerechtigkeit.

Der Generationenvertrag wird strapaziert, wenn die Chancen einer guten sozialen Absicherung unter den Altersgruppen ungleich verteilt sind. Insbesondere die Nachhaltigkeit des Systems der Alterssicherung steht hier zur Diskussion. Sie kommt unter Druck durch demografische Veränderungen und wechselnde Wirtschaftslagen. Bei Pensionskassen kann auch das Geschäftsgebaren selber zum Problem werden, wenn mehr ausbezahlt wird als längerfristig tragbar ist und irgendwann die Kasse saniert werden muss. Dies macht gleichzeitig deutlich, dass eine generationengerechte Finanzierung der Sozialleistungen in die Überlegungen mit einzubeziehen ist. Ein Stichwort ist hier die Erbschaftssteuer. Die Diskussion zu kontinuierlichen, fairen Anpassungsmechanismen, wie sie etwa in die schwedische Alterssicherung eingebaut wurden, steht hiezulande weitgehend aus. Sie sollte nicht den Sozialstaatsabbauern überlassen werden.

4.1.9 Der Föderalismus in der Sozialpolitik hat Schwächen (aber auch Stärken).

Der Föderalismus soll sicherstellen, dass die Regionen grösstmögliche Freiheiten haben bei der Gestaltung der lokalen Rahmenbedingungen und so nahe an den sozialen Problemen adäquate Lösungen finden können. Voraussetzung für das Funktionieren des Sozialstaates im Föderalismus ist jedoch eine grundsätz-

liche Bereitschaft zur Solidarität zwischen den Kantonen und Sprachregionen sowie zwischen Stadt und Land. Diese Bereitschaft ist in den letzten Jahren kleiner geworden – ein Indiz dafür ist der zunehmende Steuerwettbewerb und die abnehmende Selbstverständlichkeit einer sozial ausgleichenden Regionalpolitik. Zudem besteht heute in der Sozialpolitik ein föderalismusbedingtes Problem der Steuerbarkeit. Statt Probleme anzupacken, wird vorwiegend darüber diskutiert, ob nicht andere dafür zuständig wären und zur Kasse gebeten werden könnten. Doch die heissen Kartoffeln nur hin- und herzuschieben führt zu endlosem Leerlauf. Hier braucht es mehr Willen, sich gegenseitig zu ergänzen und zusammenzuwirken.

Stossend ist auch das von Ort zu Ort ganz unterschiedliche Ausmass an Unterstützungsleistungen. Gewisse Vereinheitlichungen sind hier angebracht. Zudem entwickelte sich in den letzten Jahren die Tendenz, dass jede übergeordnete Ebene ihre Probleme und die damit verbundenen Kosten auf die nächstuntere abwälzt. Ein aufwändiges Nullsummenspiel, das immer neue Finanzausgleichsmechanismen erfordert.

Andererseits ermöglicht Föderalismus innovative Lösungen und Pionierprojekte in Kantonen und Städten. Dieser Stärke ist gleichzeitig Sorge zu tragen.

4.1.10 Die grossen Ziele der Sozialpolitik sind aus dem Blickfeld geraten.

Grosse Reformideen werden öfters formuliert und verschwinden sang- und klanglos wieder, auch deshalb, weil sich die schweizerische Konkordanzpolitik für die Umsetzung grosser Würfe schlecht eignet. Dominiert wird die politische Realität der Sozialstaatsreformen durch Pflasterlipolitik und die Pflasterlipolitik durch Finanzfragen. Wichtig wäre jedoch ein gewisser Grundkonsens zu den grösseren Zielen einer modernen Sozialpolitik, eine Zielrichtung auf dem langen Weg der kleinen Schritte. Ein verlässlicheres Fundament des Sozialstaats ist nur über intensivere Diskussionen darüber realisierbar, wohin die Reise gehen soll.

4.2 Lücken in der sozialen Absicherung

Welche Risiken sozialversichert werden, ist immer auch mit Werturteilen verbunden. Typischerweise bleiben Gruppen ausgeklammert, die sozial bereits marginalisiert und politisch schlecht organisiert sind und an sich den Schutz am dringendsten bräuchten. Geändert hat sich daran im Laufe der Zeit nur, dass die Zahl der Nichtversicherten durch die jüngsten Arbeitsmarktentwicklungen und den sozialen Wandel zunahm. Die hier entstandenen sogenannten neuen sozialen Risiken können im Unterschied zu früher fast jeden und jede treffen.

4.2.1 Gegen Verdienstausschlag bei Krankheit sind jene am schlechtesten abgesichert, die den Schutz am dringendsten brauchen.

Eine Krankentaggeldversicherung, die den Lohnausfall deckt in der Zeit, bis allenfalls die Invalidenversicherung einsetzt, ist noch immer nicht obligatorisch. Arbeitgebende sind gesetzlich verpflichtet, bei Krankheit oder Mutterschaft für eine beschränkte Zeit den Lohn weiter zu entrichten. Die Dauer der gesetzlich vorgeschriebenen Lohnfortzahlung richtet sich nach Anzahl der Dienstjahre. Sie ist vor allem in der ersten Zeit extrem tief. In Kleinfirmen können die Versicherer zudem Vorbehalte anbringen, sodass gerade die oft finanzschwächsten Betriebe die höchsten Risiken selber tragen müssen, wenn sie Neuangestellte mit gesundheitlichem Vorbehalt nicht einfach entlassen. Für Selbständige ist die freiwillige private Absicherung teuer. Wer (vorübergehend) nicht erwerbstätig ist, kann sich gegen künftigen gesundheitsbedingten Ausfall des Erwerbseinkommens gar nicht absichern. Eine vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund SGB 1998 lancierte «Volksinitiative für ein sicheres Einkommen im Krankheitsfall» ist bereits im Sammelstadium wieder aufgegeben worden. Das Problem bleibt ungelöst. Das Fehlen einer obligatorischen Kranken-

taggeldversicherung ist auch deshalb problematisch, weil – im Unterschied zur Unfallversicherung – kein Anreiz für Krankenversicherer und Arbeitgeber vorhanden ist, die Prävention gegen Krankheiten am Arbeitsplatz zu verbessern. Auch der im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen verfasste Flexicurity-Bericht stellt hier Handlungsbedarf fest.

4.2.2 Eine Trennung der Eltern wird finanziell zu Lasten der Kinder geregelt.

Vielfach reichen die Anstrengungen beider getrennter Elternteile nicht aus, um zwei Haushalte zu finanzieren. In diesem häufigen Fall verbietet die Rechtslage, das Existenzminimum des zur Zahlung der Alimentenverpflichteten Elternteils anzutasten. Es ist der Elternteil, bei dem die Kinder leben (in der Regel die Mutter), der im Bedarfsfall an die Sozialhilfe verwiesen wird. Sozialhilfe brauchen Alleinerziehende also oft auch dann, wenn Alimente bezahlt oder bevorschusst werden. Typischerweise können sie ihre finanzielle Situation meist über viele Jahre nicht verbessern, wenn sie nicht wieder eine Partnerschaft eingehen. Das Leben am Existenzminimum ist auch deshalb für Kinder wie Alleinerziehende mit Stress verbunden, weil die Sozialhilfe wachsenden Druck ausübt, in möglichst grossem Umfang erwerbstätig zu sein. Eine Verbesserung der Finanzlage der Einelternfamilien würde (in Kombination mit flächendeckender familienergänzender Kinderbetreuung) die Situation des Aufwachsens für eine zunehmende Zahl betroffener Kinder deutlich entlasten.

4.2.3 Die Pensionskassen sichern Leute mit geringem Erwerb und Einkommen kaum ab.

Ursprünglich war die Idee, dass in der Alterssicherung die AHV die Grundsicherung übernimmt und die Pensionskasse quasi den überobligatorischen Bereich. Daher wurde ein Koordinationsabzug (2010 23'940 Fr.) und ein Mindestverdienst (2010 20'520 Fr.) eingeführt, weil in diesem Lohnbereich die AHV als genügend ausgebaute Versicherung betrachtet wurde. Diese komplizierte Konzeption ist heute völlig überholt. Dies aus verschiedenen Gründen:

- Die AHV deckt für viele den Existenzbedarf nicht. Wenn sie dadurch in eine materielle Notlage kommen, können sie zwar Ergänzungsleistungen beantragen, aber nur, wenn sie in der Schweiz leben. Von der Regelung betroffen sind jedoch viele schlecht verdienende Ausländerinnen und Ausländer, für welche die Wahlfreiheit wichtig ist, den Lebensabend unter Umständen auch im Heimatland zu verbringen.
 - Die Leute mit einem Lohn unter dem Minimum sind zu 80 Prozent Frauen. Sie haben insgesamt eine dreimal höhere Wahrscheinlichkeit, keine Beiträge an die zweite Säule zu entrichten, als Männer. Dies ist nicht einfach auf Lohnungleichheit, sondern hauptsächlich auf Teilzeitarbeit zurückzuführen.
 - Es wird immer üblicher, für mehrere Arbeitgeber tätig zu sein, von denen oft jeder unter dem Minimum keine Pensionskassenbeiträge abrechnet. Die Aufteilung der Stellen in tiefe Arbeitsvolumen ermöglicht den Betrieben gleichzeitig, Sozialbeiträge zu sparen.
 - Die geltende Pensionskassen-Regelung verschlechtert auch die Altersabsicherung von Paaren, die sich die Erwerbsarbeit teilen. Selbst wenn beide das Minimum erreichen, wird zweimal der volle Koordinationsbetrag abgezogen, bei Alleinernährer-Haushalten dagegen nur einmal.
- Hier ist eine Vereinfachung des Systems anzustreben, die gleichzeitig die erwähnten Gerechtigkeitsprobleme löst.

4.2.4 Bildung wird immer existenzieller, aber beim Stipendienwesen wird gespart.

Die Politik geht davon aus, dass es eine Bildungsoffensive für Schlechtqualifizierte braucht, unabhängig davon, ob sie Sozialhilfe beziehen oder nicht. Gleichzeitig wird aber das Stipendienwesen nicht entsprechend ausgebaut. Stipendien decken zwar vielerorts klassische Nachholbildung inzwischen mit ab, jedoch

das lebenslange Lernen im Bereich der berufsrelevanten, aber betrieblich nicht bezahlten Weiterbildung nicht. Erst wenn jemand bereits arbeitslos beim RAV oder in der Sozialhilfe ist, hat er oder sie hier Chancen auf Unterstützung. Auch Altersgrenzen und die ungenügende Absicherung von Personen mit Kindern können ein Problem darstellen. Zudem erhalten Kinder gewisser Ausländerkategorien keine Stipendien, auch wenn sie mit hoher Wahrscheinlichkeit ihr Leben in der Schweiz verbringen werden. Fraglich ist auch der Sinn der verbreiteten Regelung, Stipendien sollten die Ausbildung, nicht aber die Existenz finanzieren. Dieser kleine feine Unterschied kann insbesondere auf dem Weg zu einer Nachqualifikation eine unüberwindliche Hürde darstellen.

4.2.5 Die Gesellschaft nimmt kaum Rücksicht darauf, ob Menschen Verantwortung für Kinder oder abhängige Erwachsene übernehmen.

Die Erwerbseinkommen knüpfen bei den Leistungen einzelner Personen an und berücksichtigen die Haushaltsgrösse nicht. Dies ist ein unmittelbarer Grund dafür, warum Familien ohne entsprechendes Gegensteuer armutsgefährdeter sind als andere Haushalte. Das alte System, Männern höhere «Ernährerlöhne» zu bezahlen und Frauen die Haus- und Familienarbeit zuzuordnen, war mit den bekannten Abhängigkeitsproblemen verbunden. Beim Ziel einer gleichberechtigten Rollenteilung, die Frauen und Männer ökonomische Eigenständigkeit sichern soll, sind die Koordinations- und Vereinbarkeitsprobleme, die zeitlichen und finanziellen Belastungen von Personen mit abhängigen Kindern anders zu lösen. Die familienpolitischen Infrastrukturen und Leistungen müssen sich entsprechend anpassen. Nach wie vor sind in der Schweiz Betreuungsinfrastrukturen nicht flächendeckend vorhanden und im Vergleich zu den Nachbarländern nur sehr gering subventioniert. Und nach wie vor gleichen finanzielle Leistungen und Steuerentlastungen für Familien die Kinderkosten in den meisten Fällen bei weitem nicht aus. Daher sind Kinder in der Schweiz viel ausgeprägter mit Armutsrisiken verbunden als in anderen Ländern.

Vor ähnlichen Problemen wie Familien mit Kindern stehen aber auch Haushalte, in denen unbezahlte Betreuung und Pflege für Erwachsene geleistet wird. Um solche Care-Aufgaben zu übernehmen, müssen auch hier die Erwerbspensen reduziert werden, was die Armutsgefährdung erhöht. Es bestehen genauso Vereinbarkeitsprobleme, da die Betreuungsinfrastrukturen vielerorts mangelhaft sind.

4.2.6 Die Absicherung der selbstständigen Erwerbstätigkeit macht Schwierigkeiten.

Wer sich beruflich selbstständig macht, geht in der Schweiz ein beträchtliches soziales Risiko ein. Nicht für alle ist das Einkommen so hoch, dass die Altersvorsorge und die Absicherung diverser Erwerbsausfallrisiken, insbesondere wegen Krankheit und Invalidität, kein Problem darstellen. Selbstständige können keine Arbeitslosenversicherung abschliessen. Eine Krankentaggeldversicherung ist für viele von ihnen fast unerschwinglich. Kinderzulagen gibt es in den meisten Fällen ebenfalls keine.

Wer als Lebensprojekt eine eigene Firma oder Praxis gründet oder einen Betrieb übernimmt, ist sich dieser Tatsachen meist bewusst, wählt eine geschickte Rechtsform und kalkuliert entsprechend. Problematischer ist die Situation von Solo-Selbstständigen, die oft notgedrungen und vielleicht nur vorübergehend auf eigene Rechnung arbeiten, sei es, dass sie keine Stelle finden oder während einer Kleinkinderphase mehr Flexibilität suchen. Die AHV knüpft deshalb zu Recht strenge Auflagen an die Anerkennung selbstständiger Erwerbstätigkeit – zu oft haben in den 1980er und 1990er Jahren Arbeitgeber ihre Angestellten in eine Schein-Selbstständigkeit entlassen, um Fixkosten und Sozialleistungen zu sparen.

Doch auch Personen an der Grenze zur Selbständigkeit, welche die strengen AHV-Kriterien nicht erfüllen, haben oft Probleme mit der sozialen Absicherung. Nicht nur Putzfrauen, auch viele Freischaffende, z.B. Künstlerinnen und Künstler oder Kommunikations- und andere Fachleute arbeiten für viele verschiedene

Arbeitgeber, die bestenfalls AHV/IV/ALV und EO abrechnen, jedoch wegen des kleinen Lohns oft keine Pensionskassen-Beiträge. Ein Krankentaggeld müssten auch sie teuer selbst finanzieren, und Arbeitslosengelder können sie kaum je beziehen.

4.2.7 Wer Pflege und Betreuung braucht, muss aufs Ersparte zurückgreifen.

Obwohl vom Gesetzgeber vorgesehen war, auch die Langzeitpflege über die obligatorische Krankenversicherung zu finanzieren, wurde dieses Ziel nie realisiert. Weil die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags mit einer massiven Prämienhöhung in der Grundversicherung verbunden gewesen wäre, beschloss das Parlament 2008 eine Neuregelung der Pflegefinanzierung. Unter anderem sollte der Anteil der Krankenversicherung und der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen an den Pflegekosten eingegrenzt werden. Die Umsetzung der Restfinanzierung ist den Kantonen überlassen. Dabei kommt es einmal mehr zu uneinheitlichen und intransparenten Regelungen. Bei der konkreten Umsetzung durch die Kantone zeigt sich zudem, dass je nach Abgrenzung zwischen Pflege und Betreuung die Eigenleistungen der Pflegebedürftigen in den meisten Kantonen weiter zunehmen werden. Dies führt dazu, dass vermehrt Zusatz- und Ergänzungsleistungen notwendig werden. Weil das Risiko, im Alter pflegebedürftig zu werden, alle gleichermassen betrifft, sollten die Pflegeleistungen auf dem Versicherungsprinzip beruhen. Eine nachhaltige und sozialverträgliche Lösung steht hier noch aus.

4.2.8 Soziale Probleme werden zu oft ans Gesundheitswesen delegiert.

Die Schnittstellen zwischen Sozial- und Gesundheitswesen sind nicht immer klar auszumachen. Wenn Menschen ohne soziales Netz erkranken, kümmern sich Hausärztinnen und Hausärzte meist um mehr als nur körperliche Beschwerden. Akutspitäler dienen auch als Auffangbecken für Suchtkranke, Einsame, Verarmte und Verwahrloste. Gerade auch Kinder sind häufig aus sozialen Gründen hospitalisiert. In grösseren Spitälern kümmern sich Sozialdienste um die sozialen Probleme, in Kleinspitälern übernehmen Ärztinnen und Pflegenden zunehmend auch die Rolle von SozialarbeiterInnen. Die Sozialbehörden der Gemeinden und damit die Steuerzahlenden werden dadurch entlastet – auf Kosten der Krankenkassen. Dies könnte mit der Einführung der Spitalfinanzierung über diagnosebezogene Fallpauschalen DRG ab 2012 zu einem Problem werden.

4.2.9 Es fehlt nach wie vor eine vernünftige Regelung für ein flexibles Rentenalter.

Viele Menschen sind schon heute nicht bis zum offiziellen Rentenalter erwerbstätig. Freiwillig tun dies vor allem finanziell gut gestellte Männer, die von ihrer Firma eine finanzielle Überbrückung erhalten oder sich den Abschreiber bei der Alterssicherung sonst leisten können. Ein grosser Prozentsatz aber zieht sich nicht freiwillig vorzeitig aus dem Erwerbsleben zurück. So ist insbesondere der Anteil der Männer, die vor dem 65. Altersjahr IV beziehen, erheblich. Andere werden arbeitslos, müssen Arbeitslosengelder beziehen und finden in diesem Alter kaum mehr eine Stelle. Wieder andere kämpfen mit zunehmenden gesundheitlichen Problemen, fallen mit oder ohne Krankentaggeld zeitweise aus, müssen vielleicht auf eigene Kosten das Pensum reduzieren oder verlieren den Job und gelten nicht mehr als arbeitsfähig, ohne dass eine Versicherung für sie zahlt. Manche landen so zuletzt bei der Sozialhilfe.

Es gibt auch nicht wenige, die von schwerer Arbeit völlig ausgelaugt und pensionsreif sind, bevor sie das offizielle Pensionsalter erreichen, und sich eine vorzeitige Pensionierung finanziell nicht leisten können. Andere möchten umgekehrt weiterarbeiten, aber es lohnt sich für sie finanziell nicht oder es bestehen im Betrieb Vorschriften, die sie zum Altersrücktritt zwingen.

Hier stimmt das System der sozialen Sicherung auf mehreren Ebenen nicht: Erstens müsste es angesichts der zunehmenden Alterung einen Anreiz geben, möglichst lange zu arbeiten, wenn man das will. Zweitens braucht es eine Lösung für gesundheitlich Angesichlagene und Langzeitarbeitslose vor dem Rentenalter, die keinen Versicherungsschutz haben, sich aber auch den vorzeitigen Altersrücktritt finanziell nicht leisten können. Heute führt ihre finanzielle Notlage nicht selten dazu, dass sie sich die Pensionskassengelder auszahlen lassen und dann im Alter ohne genügende Absicherung dastehen.

5 Welche Sozialpolitik braucht die Schweiz?

Dieses Kapitel skizziert, von welchen Überlegungen eine Sozialpolitik mit Zukunft ausgehen muss und wo sie ansetzen soll. Wir knüpfen dabei an zwei Punkten an. Erstens stellen wir in Anlehnung an den indischen Ökonomen und Nobelpreisträger Amartya Sen den Menschen in den Mittelpunkt, der reale Handlungschancen braucht, um für sich selbst und andere Verantwortung übernehmen und etwas bewirken zu können. Dieser Mann oder diese Frau hat Potenziale, muss aber auch mit Belastungen fertig werden, die bei der Person selber liegen, im nahen sozialen Umfeld und in den weiteren strukturellen Rahmenbedingungen. Zweites plädieren wir für eine konsequente Lebenslaufperspektive. Sie zwingt zu einer langfristigen Sichtweise, die gleichzeitig erkennt, dass in einer Lebensgeschichte einmal Verpasstes kaum mehr aufzuholen ist. Daher haben soziale Chancen ab der frühen Kindheit und bis ins hohe Alter eine genauso wichtige Bedeutung wie soziale Absicherung. Sozialpolitik soll nicht nur ein Sicherheitsnetz bieten, sondern frühzeitig und immer wieder als Sprungbrett dienen in ein möglichst eigenständig bewältigtes, selbstgewähltes Leben.

Die folgenden Punkte, die wir dabei als zentral erachten, werden ausgeführt: Soziale Sicherheit im Laufe des ganzen Lebens bleibt der Kernpunkt. Kinder ins Zentrum zu stellen, ist die effizienteste Sozialpolitik. Der Berufsabschluss wird als Bildungsexistenzminimum immer wichtiger. Die Gleichstellung der Geschlechter ist in der Sozialpolitik noch zu realisieren. Kinder zu haben, soll kein Armutsrisiko sein. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch sozialpolitisch wichtig. Den Anschluss ans Erwerbsleben zu behalten, verlangt heute mehr. Die Alterssicherung muss gewährleistet bleiben. Nur wer hinschaut, wo die Gründe liegen, kann soziale Probleme wirksam bekämpfen. Integration und Ausgrenzung spielen eine wichtige Rolle bei der Verteilung von Wohlstandschancen. Die privaten sozialen Netze leisten viel, aber sie sind nicht beliebig belastbar. Auch in der Sozialpolitik zählt, was im Portemonnaie bleibt, aber Geld allein genügt nicht. Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen ergänzen sich gegenseitig. Die Verbesserung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hilft die Finanzierbarkeit des Sozialstaats sicherstellen. Soziale Wohlfahrt steht nicht im Widerspruch zu einer engagierten Umweltpolitik.

Die finanzielle Absicherung der grossen Lebensrisiken Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Unfall durch die Sozialversicherungen ist eine wichtige Errungenschaft. Das letzte Netz der Sozialhilfe bleibt unentbehrlich. Aber ein erfolgreicher Sozialstaat ist **mehr als eine Umverteilungsmaschine**. Sobald die Frage gestellt wird, warum jemand die Mittel zum Leben nicht selber mobilisieren kann und wie er oder sie aus dieser Lage vielleicht auch herausfinden könnte, kommen andere Zusammenhänge ins Spiel. Der indische Ökonom und Nobelpreisträger Amartya Sen spricht von einem **Mangel an Handlungschancen** (englisch: «capabilities»). Er meint damit, dass soziale Problem auch entstehen, weil Menschen in ihrem Leben sehr wenig Spielraum haben und realistisch gesehen nur bescheidene Ziele erreichen können. Soziale Gerechtigkeit aber erfordert reale Chancengleichheit. Die Sozialpolitik muss also darauf ausgerichtet sein, die Handlungschancen aller Menschen zu erweitern.

Wir übernehmen diese aufs Handeln der Menschen und ihre Handlungsspielräume fokussierte Perspektive. Das bedeutet konkret: Selbstverständlich spielt es eine Rolle, wie viel Geld jemandem zur Verfügung steht. Aber nicht nur. Die Potenziale und Belastungen, welche die Handlungsmöglichkeiten erweitern oder begrenzen, sind vielleicht noch entscheidender. Solche Potenziale und Belastungen bestehen auf drei Ebenen:

■ Erstens bei jeder **Person** selbst: Was ein Mensch erreichen kann, hängt stark von seinen Fähigkeiten, seiner Bildung und seiner Gesundheit ab. Zu den Fähigkeiten gehört auch, was man bisweilen als Daseinskompetenzen bezeichnet: Das heisst die Befähigung, sinnstiftende Lebensziele zu entwickeln und die

eigenen Kräfte und Anlagen für die Verwirklichung konkreter Zwischenschritte zu mobilisieren. Jeder Mensch bringt daneben auch kaum beeinflussbare Charakteristika mit wie körperliche Kennzeichen, ein Geschlecht, eine Hautfarbe oder ein Alter.

■ Die zweite Ebene bildet der **soziale Nahraum**: Dies ist zunächst die Herkunftsfamilie, dann die eigene Paarbeziehung oder Familie, aber auch der Freundes- und Bekanntenkreis, die Nachbarschaft und das Quartier. Im sozialen Nahraum schaffen persönliche Kontakte Beziehungen, bestehen emotionale Bindungen, die auch für Identität und Sinngabe zentral sind. Das damit verbundene «Sozialkapital» vermittelt ein gewisses Selbstverständnis dazu, was einem im Leben zusteht und bestimmt so den Horizont der Möglichkeiten mit. Als «Solidaritätsnetz» sind die nächsten persönlichen Beziehungen grundsätzlich ambivalent. Sie können Unterstützung mobilisieren, aber auch mit Belastungen verbunden sein. Zudem ist der Kreis der Nächsten manchmal zu klein, um zu tragen.

■ Die dritte Ebene ist das **weitere Umfeld der strukturellen Rahmenbedingungen**: Darunter verstehen wir die vier grossen Felder *Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Kultur*, die einzelnen Menschen weitgehend als gegeben und nicht beeinflussbar erscheinen. Wichtig ist beispielsweise der Zugang zum Arbeitsmarkt oder ob jemand in einer Migrationssituation lebt.

Das Zusammenspiel der **Potenziale und Belastungen** auf allen drei Ebenen steckt den Handlungsspielraum eines Menschen ab. Dies macht bereits deutlich, dass Sozialpolitik im engeren Sinn nur in **Vernetzung mit anderen Politikbereichen** von der Familien- zur Bildungspolitik, von der Arbeitsmarkt- zur Migrationspolitik, von der Regional- zur Steuerpolitik Wirkung entfalten kann. Sozialpolitik im weiteren Sinn muss diese Dimensionen mit umfassen. Tragen nicht alle Politikbereiche das Ihre zur Sicherung der sozialen Wohlfahrt sowie zur Vermeidung und Lösung sozialer Probleme bei, so ist der Sozialstaat zwangsläufig überfordert. Das **gemeinsame Ziel** muss sein, auf allen drei Ebenen die vorhandenen **Potenziale der Menschen zu fördern und ihre Handlungsspielräume zu erweitern**. Das Hauptziel besteht darin, Menschen Lebensperspektiven zu eröffnen und ihnen zu ermöglichen, die Verantwortung für ein weitgehend selbst bestimmtes Leben zu übernehmen.

Wichtig ist darüber hinaus, dass es immer **in eine Lebensgeschichte eingebettete Dynamiken** sind, die in soziale Schwierigkeiten hineinführen und mit kleineren oder grösseren Chancen verbunden sind, wieder daraus herauszufinden. Selbst Probleme wie konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der betroffenen Person haben, wirken mit dem individuellen Lebenslauf zusammen. So treffen Entlassungen oft zuerst die Jüngsten oder die Ältesten, die Teilzeitarbeitenden mit Familienpflichten, die Tiefqualifizierten, die Migrationsbevölkerung oder die aus gesundheitlichen und sozialen Gründen nicht voll Leistungsfähigen. Nur schon, ob jemand in wirtschaftlich günstigen oder schwierigen Zeiten ins Berufsleben eintritt, kann die Einkommenschancen über das ganze Leben hinweg prägen. Aus der Sicht von Menschen in Schwierigkeiten geht es oft nicht darum, dass ihre Problemlage möglichst lang durchfinanziert wird. Sie wünschen sich ein besseres, eigenständiges Leben. In diesem Sinne löst etwa auch ein grosser Wurf wie das garantierte Grundeinkommen ihre Probleme nicht nachhaltig.

Um auf die Dynamiken einwirken zu können, welche in soziale Probleme und daraus hinaus führen, muss Sozialpolitik den konkreten Lebenssituationen über den ganzen Lebenslauf hinweg Rechnung tragen. Sie muss **lebenslaufsorientiert** sein (vgl. **Abbildung 1**). Dies heisst nicht, dass der Staat die Leute ein Leben lang von der Wiege bis zur Bahre an die Hand nehmen soll, wie manchmal zynisch behauptet wird. Vielmehr sind Menschen bei jeder der typischen Lebensaufgaben auf gute Rahmenbedingungen angewiesen, damit sie den Rücken frei haben, um selber zu handeln. Die einen finden diese guten Rahmenbedingungen problemlos im privaten Umfeld, andere sind stärker auf ein zweites, gesellschaftlich gespanntes Netz

angewiesen, auf das sie am einen oder anderen Punkt des Lebens zurückgreifen können. Ihr Anteil nimmt tendenziell zu.

Dieses zweite Netz soll einerseits an allen Stationen des Lebens durch **soziale Sicherung** materiell schützen. Aber das reicht nicht. Die Integrationskraft einer Gesellschaft hängt auch davon ab, dass sie viel früher schon und über das ganze Leben hinweg durch **soziale Investition und soziale Integration** gute Rahmenbedingungen bietet. Als **Sprungbrett** in ein möglichst eigenständig bewältigtes, selbstgewähltes Leben soll die Sozialpolitik im weiteren Sinn Chancen eröffnen, Probleme vermeiden helfen, Belastungen nicht nur finanziell mittragen, sondern auch bewältigen helfen, einen Weg zurück in ein möglichst selbstbestimmtes Leben bahnen. So vielfältig die Lebenssituationen und so unterschiedlich die Menschen, so verschieden sind die benötigten Hilfestellungen. An jedem Punkt des Lebens aber geht es darum, einerseits ein Sicherheitsnetz und andererseits ein Sprungbrett anzubieten.

Eine **konsequente Lebenslaufperspektive** zwingt zu einer langfristigen Sicht. Sie macht einerseits deutlich, wie wichtig es ist, das gute Aufwachsen von Kindern ins Zentrum zu stellen, weil dies nicht nur die Lebensumstände der Kindheit selbst verbessert, sondern auch Auswirkungen im ganzen Erwachsenenleben. Sie öffnet andererseits auch den Blick auf die Generationenfolge und die engen Beziehungen zwischen den Generationen. Beides ist wichtig für eine nachhaltige Sozialpolitik.

Eine Sozialpolitik, die neben der sozialen Sicherheit auch den sozialen Chancen Aufmerksamkeit schenkt, bläht das Sozialsystem nicht auf. Gelingt es einer Gesellschaft, eine hohe Integrationskraft zu entwickeln und durch berufliche, soziale und kulturelle Integrationsangebote die Handlungschancen der Menschen zu erweitern, dann werden diese nicht nur besser leben, sondern auch seltener auf das Netz der sozialen Sicherung zurückgreifen müssen. Es braucht also einen **intelligenten Umbau** des Sozialstaats, der die wichtigen Errungenschaften sichert, die soziale Sicherung durch eine gute Vernetzung mit anderen Politikbereichen entlastet und auf die heutigen Problemlagen antwortet.

Dies bedingt zu erkennen, dass für die Verteilung von Wohlstandschancen die Mechanismen von **Integration und Ausgrenzung** zentral sind. Es gilt Diskriminierung zu bekämpfen, egal ob sie sich gegen Frauen, AusländerInnen oder Behinderte richtet. Es gilt sicherzustellen, dass alle Zugang zu guter Arbeit und zum gesellschaftlichen Leben haben, dass alle kulturell und politisch partizipieren können. Der Mensch und seine Lebenschancen stehen im Mittelpunkt. Doch nicht für alle liegt das Glück am gleichen Ort. Die selbstgewählte Unterschiedlichkeit macht die gesellschaftliche Vielfalt aus.

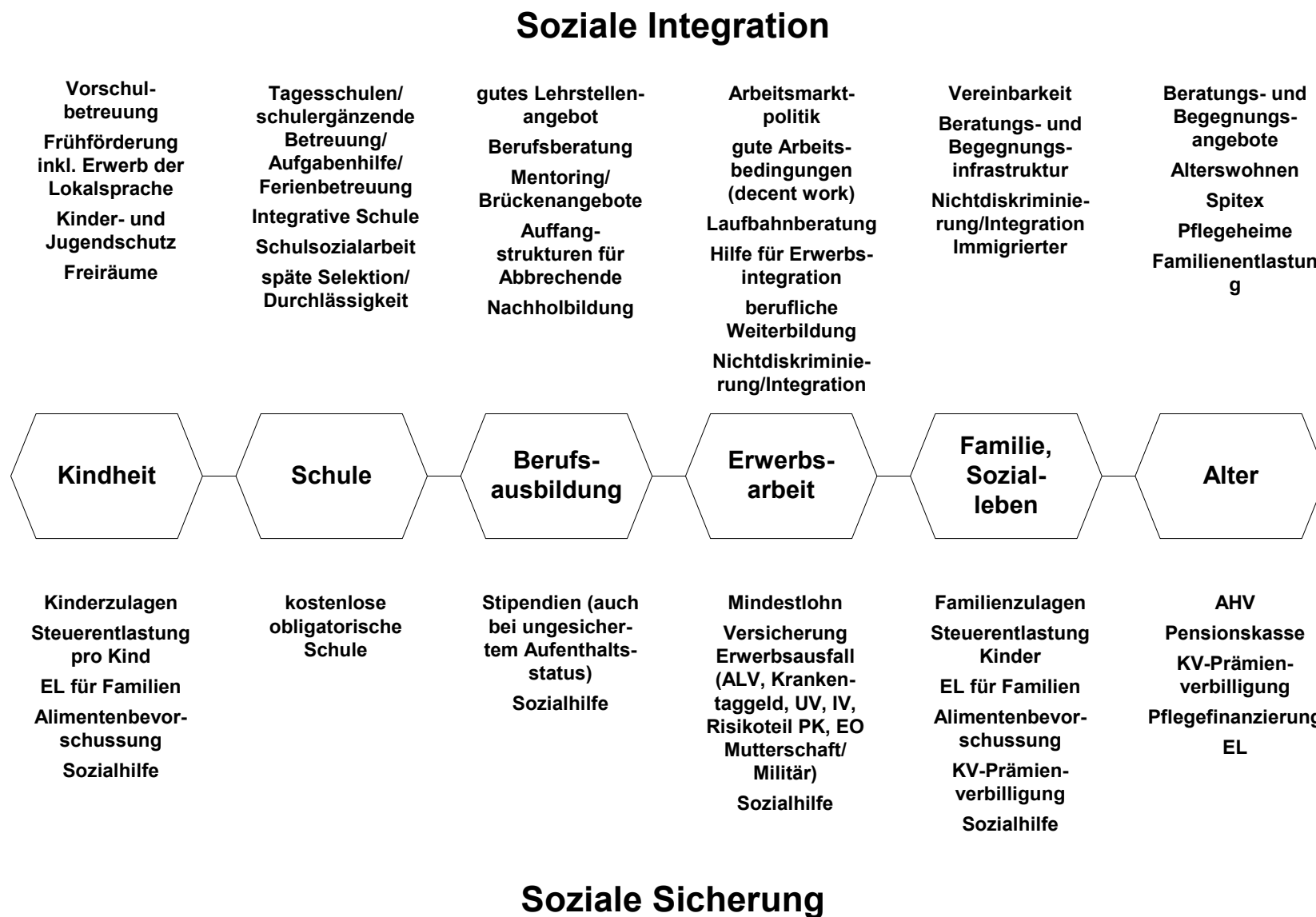
Sozialpolitik in diesem weiten Sinn kann nicht allein an den Staat delegiert werden. Sie ist unsere gemeinsame Verantwortung. Der Sozialstaat soll den Menschen in den Mittelpunkt stellen und ihm dienen. Das ist seine Form der Solidarität. Damit wird gleichzeitig auch ein gutes Zusammenleben zum Ziel. Hier kann der Staat Rahmenbedingungen schaffen, die begünstigen, dass auch private Solidarität tragen kann. Nur so ist allgemeiner Wohlstand und sozialer Zusammenhalt zu erreichen, der für uns alle wichtig ist.

Glücklicherweise ist eine solche Sozialpolitik kein Luxusprojekt, sondern auch wirtschaftlich effizient. Sie mindert Kosten dadurch, dass sie von Anfang an integriert und präventiv wirkt statt nur zu reparieren. Weil sie nicht bevormundet, kommen die Motivationen und Potenziale der Menschen, ihre eigenen Lebenspläne zu realisieren, stärker zum Tragen. Auch ersetzt oder verdrängt sie Hilfe in privaten und zivilgesellschaftlichen Netzen nicht. Sie geht wohlstandsmindernde Integrationsprobleme zusammen mit den Betroffenen an, setzt auf Aus- und Weiterbildung und verhindert Prozesse zunehmende soziale Desintegration mit entsprechender Gefährdung des sozialen Friedens und der öffentlichen Sicherheit. Sie fördert von Beginn weg die Fähigkeiten aller Menschen. Dabei verfolgt sie eine längerfristige Perspektive und setzt auf **Nachhaltigkeit**.

Auch in anderen Ländern Europas gehen die Reformbemühungen in eine ähnliche Richtung. Eine wichtige koordinierende Rolle übernimmt dort die **EU**. Mit der 2000 verabschiedeten Lissabon-Strategie setzte sie sich das Ziel, bei hoher Wettbewerbsfähigkeit Stellen zu schaffen und in diesem Kontext das europäische Sozialmodell zu modernisieren. Die wichtigsten Strategien sind auch da vermehrte Investitionen in die Ausbildung der Menschen und die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Eine erneuerte Version der Sozialagenda wurde 2008 verabschiedet. Sie nennt drei grosse Ziele: 1. **Chancen eröffnen** (mehr und bessere Arbeitsplätze, erleichterte Mobilität, dafür sorgen, dass Menschen ihr Potenzial ausschöpfen können); 2. **Zugangsmöglichkeiten schaffen** (hochwertige Bildung, sozialer Schutz, Gesundheitsversorgung, Dienstleistungen) und 3. **Solidarität zeigen** (Benachteiligten helfen, soziale Eingliederung und Integration, Partizipation und Dialog, Armut bekämpfen). Die Europäische Union hat 2010 zum «Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung» erklärt. Sie will damit ihr Engagement bekräftigen für ein Grundrecht auf ein Leben in Würde und auf eine umfassende Teilhabe an der Gesellschaft, für eine verstärkte Identifizierung der Öffentlichkeit mit Strategien zur Förderung sozialer Integration, für die Betonung gemeinsamer Verantwortung und für einen stärkeren sozialen Zusammenhalt.

Wir führen im Folgenden die wichtigsten Punkte aus, die eine Sozialpolitik mit Zukunft charakterisieren. Zunächst wird die Strategie konkretisiert, im Laufe des Lebens immer sowohl ein Sicherheitsnetz zu spannen als auch ein Sprungbrett anzubieten. Im zweiten Teil geht es stärker darum, wie der Sozialstaat dem an Amartya Sen angelehnten Ansatz gerecht werden kann, stets die Handlungschancen aller Menschen ins Zentrum zu stellen.

Abbildung 1: Soziale Integration und soziale Sicherung über das ganze Leben hinweg



5.1 Chancen eröffnen und Absichern im Laufe des Lebens

Ein ausserordentlich hoher Anteil von 46% aller Sozialkosten fliessen in der Schweiz in die Alterssicherung (2007, zum Vergleich: EU 39%). Der Anteil von Krankheit und Invalidität entspricht etwa dem europäischen Schnitt (CH 39%, EU 37%). Deutlich weniger gibt die Schweizer Sozialpolitik für Familien aus (CH 5%, EU 8%). Die verbleibenden Posten inklusive Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe sind alle noch kleiner. Dies bedeutet zweierlei: Erstens ist das Sozialbudget unseres Landes noch fast ausschliesslich auf einen einzelnen Lebensabschnitt ausgerichtet und trägt den steigenden sozialen Risiken im Erwerbsalter kaum Rechnung. Und zweitens ist es im Vergleich zur selbstverständlich auch wichtigen Alterssicherung bedeutend weniger teuer, die restlichen Lebensabschnitte sozial abzusichern, weil Menschen in diesem Alter in der Regel nur über eine relativ kurze Zeit auf Unterstützung angewiesen sind. Eine bessere Absicherung der neuen Armutsrisiken scheitert also nicht an unüberwindlichen finanziellen Barrieren.

5.1.1 Soziale Sicherheit im Laufe des ganzen Lebens bleibt der Kernpunkt.

Das Recht auf soziale Sicherheit als logische Fortentwicklung der Bürgerrechte bildet den Kernpunkt aller Sozialpolitik. Sie ist nie reines Mittel zu einem anderen Zweck. Soziale Sicherheit soll an jedem Punkt des Lebens greifen und für alle zugänglich sein. Der Staat, der das Recht auf soziale Sicherheit garantieren muss, ist jedoch zu wirtschaftlichem Denken verpflichtet, um die Finanzierbarkeit seiner Aufgabe sicherzustellen. Er kann sich nicht darauf beschränken, eingetretene Probleme mit Geld abzufedern. Statt Leistungen pro Person zu minimieren oder Hilfe ganz zu verweigern (die bürgerliche Sparstrategie), muss er versuchen dafür zu sorgen, dass möglichst wenige Leute auf Hilfe angewiesen sind. Das heisst: Die soziale Sicherung durch Geldzahlungen bleibt wichtig. Doch neben der finanziellen Hilfe braucht es auch Betreuungsinfrastrukturen und Beratungsangebote, um die eigenen Handlungsmöglichkeiten der Leute zu erweitern. Und es braucht eine möglichst grosse reale Chancengleichheit schon ab der frühen Kindheit.

5.1.2 Kinder ins Zentrum zu stellen, ist die effizienteste Sozialpolitik.

Schon die frühe Kindheit ist sehr wichtig für die späteren Entwicklungschancen. Alle Kinder brauchen bereits im Vorschulalter gute Startchancen, auch solche aus bildungsfernen Familien oder aus einem anderen Sprachraum. So sollte es beispielweise nicht möglich sein, dass ein hier geborenes Kind beim Schuleintritt die Lokalsprache nicht beherrscht. Weil Bildung für die spätere Lebenslage ein entscheidender Faktor ist, ist ein guter Schulabschluss besonders wichtig. Nur dies gewährleistet den Übergang in die Berufsausbildung. Als förderlich haben sich insbesondere qualitativ gute Betreuungsangebote im Vorschul- und im Schulalter erwiesen, weil sie zusätzliche Entwicklungs- und Übungsräume bieten. Eine konsequente Frühförderungsstrategie bezieht aber auch die Eltern mit ein, fördert ihre Erziehungskompetenzen und sorgt dafür, dass genügend Zeit fürs Familienleben bleibt.

Kinder und Jugendliche leben aber nicht nur im Hinblick auf die Zukunft, sondern sie haben auch hier und jetzt eine Rolle zu spielen in der Gesellschaft. Ein fairer Generationenvertrag setzt eine aktive Politik *für*, *mit* und *von* Kindern und Jugendlichen voraus. Politik *für* Kinder und Jugendliche schafft die Voraussetzungen für Sicherheit, Geborgenheit, gute Bildungschancen und eine gesunde Entwicklung. Politik *mit* Kindern und Jugendlichen sichert ihre Mitsprache und Partizipation bei allen Angelegenheiten, die sie betreffen. Politik *von* Kindern und Jugendlichen bedeutet schliesslich eine gewisse Autonomie über politische Prioritätensetzung und Einflussnahme auf behördliche Entscheide. Als Grundlage für die Kinder- und Jugendpolitik dient die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes.

5.1.3 Der Berufsabschluss wird als Bildungsexistenzminimum immer wichtiger.

Wer keinen Berufsabschluss erreicht, verdient schlecht, hat Mühe eine Anstellung zu finden, leidet oft unter prekären Arbeitsverhältnissen und bleibt darum ein Leben lang armutsgefährdet. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS hat daher den Berufsabschluss als «Bildungsexistenzminimum» bezeichnet, das alle Jugendlichen erreichen sollen. Daher soll das Bildungsobligatorium bis zur Volljährigkeit mit 18 Jahren andauern. Noch aus einem anderem Grund ist die gute Grundausbildung zentral: Sie ermöglicht später den Anschluss an die immer wichtiger werdende Weiterbildung.

5.1.4 Die Gleichstellung der Geschlechter ist in der Sozialpolitik noch zu realisieren.

Die reale Chancengleichheit beider Geschlechter bedingt die Möglichkeit der ökonomischen Selbständigkeit. Es braucht daher auch eine eigenständige und zivilstandsunabhängige soziale Absicherung von Männern und Frauen in (oft nicht stabil bleibenden) Paarsituationen. Ein Knackpunkt bei Reformen ist die gleichberechtigte soziale Absicherung der unbezahlten Care-Arbeit, also der Haus- und Familienarbeit und der Pflege und Betreuung Erwachsener zum Beispiel bei familienbedingten Pensenreduktionen und Erwerbsunterbrüchen. Beides bleibt auch bei einer egalitären Arbeitsteilung ein Thema. Sich Zeit nehmen zu können für Care-Aufgaben ist eine Errungenschaft früherer Generationen, die für die Lebensqualität aller wichtig ist und nicht leichtfertig aufgegeben werden sollte. Entscheidend ist nicht die Gesamtmenge, sondern die Verteilung sowohl der bezahlten wie der unbezahlten Arbeit. Beteiligen sich Frauen vermehrt an der Erwerbsarbeit, was sie laut allen Befragungen wollen und was auch deshalb begrüssenswert ist, weil es ihre Autonomie erhöht, so müssen Männer ihre Verantwortung im unbezahlten Sektor entsprechend übernehmen. Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur ersetzt diesen Schritt nicht. Auch die Arbeitswelt muss anschlussfähig werden an Verpflichtungen im Care-Sektor.

In dem Mass, als Menschen mit Betreuungsaufgaben die Erwerbskarriere einschränken, verlieren sie heute ihren Sozialversicherungsschutz. Sie erhalten keine Arbeitslosengelder, wenn es ihnen nicht gelingt, das Pensum später wieder aufzustocken. Und ihr künftiger Erwerbsausfall im Fall von Krankheit oder Unfall ist gar nicht versicherbar. Auch bei der Alterssicherung sind sie (mit Ausnahme der Erziehungsgutschriften in der AHV) die Verlierenden. Ein kleiner Schritt wäre schon die Weiterversicherung von Personen während familien- sowie pflegebedingten Pensenreduktionen oder Erwerbsunterbrüchen. Weiter entschärft wird die Ungleichheit, wenn grundsätzlich alle Personen sowohl Erwerbsarbeit wie auch unbezahlte Haus- und Familienarbeit übernehmen und die Vereinbarkeit der beiden Bereiche verbessert wird. Dennoch bleiben in Spitzenbelastungszeiten auch direkte Zahlungen notwendig. Beispiele sind in der Elternzeit ein Elterngeld oder die Lohnfortzahlung bei einem Erwerbsunterbruch wegen Pflegepflichten gegenüber kranken Angehörigen.

5.1.5 Kinder zu haben, soll kein Armutsrisiko sein.

Im Vergleich zu anderen Ländern trifft Armut in der Schweiz überproportional häufig Familien, besonders Alleinerziehende und Familien mit mehr als zwei Kindern. Auch Working Poor-Eltern haben Mühe, mit ihrem Einkommen und den vorhandenen familienpolitischen Leistungen die Familie durchzubringen. Sind die Kinder klein, liegt das Problem vor allem beim zeitlichen Betreuungsaufwand, der entweder bezahlt werden muss oder als Einkommensausfall zu Buche schlägt. Sind die Kinder grösser, schwinden die Vergünstigungen und wachsen die Ausbildungskosten. Einige Kantone kennen daher Ergänzungsleistungen für Familien, in den meisten anderen Kantonen aber sind einkommensschwache Familien auf Sozialhilfe

angewiesen. Da ein Aufwachsen in Armut für die Entwicklung der Kinder mit Risikofaktoren verbunden ist, sind hier Verbesserungen wichtig.

5.1.6 Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch sozialpolitisch wichtig.

Eine gute Vereinbarkeit von bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten ist eine der Voraussetzungen, um sowohl Familienarmut als auch geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu entschärfen. Sie bedingt flächendeckende, qualitativ gute und finanziell zugängliche Betreuungsinfrastrukturen in der gesamten Vorschul- und Schulzeit, aber auch für betreuungs- und pflegebedürftige Erwachsene. Eine gute Vereinbarkeit braucht aber auch eine Arbeitswelt, die in ihren Mobilitäts- und Flexibilitätserfordernissen der Tatsache Rechnung trägt, dass Menschen nicht nur am Arbeitsplatz Verantwortung tragen, sondern auch in anderen Lebensbereichen. Dazu gehört eine finanziell besser abgesicherte Lösung für die Betreuung von kranken Kindern und sonstigen Angehörigen, also die Care-Arbeit.

Eine Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung der Care-Aufgaben ist aber auch genügend Zeit durch tendenziell kürzere Arbeitszeiten für alle. Nur so können unbezahlte Tätigkeiten breit verteilt werden. Bleiben die Arbeitszeiten überlang, müssen Personen mit familiären Pflichten nur schon darum auf Teilzeitpensen ausweichen, was sie benachteiligt gegenüber Menschen, die keine solchen gesellschaftlich wichtigen Verantwortungen wahrnehmen. Wie die Zeit zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit aufgeteilt wird, sagt also auch etwas aus über den Wert, den eine Gesellschaft solchen Care-Aufgaben beimisst.

Je mehr zur Regel wird, dass beide Eltern erwerbstätig sind, desto dringlicher wird zudem eine gute Lösung für die ganz frühe Kindheit, die punkto elterlicher Präsenz und Betreuungsintensität besonders hohe Anforderungen stellt. Die Schweiz hat sehr spät eine Mutterschaftsversicherung eingeführt. Ein Vater-schaftsurlaub in den ersten Tagen nach der Geburt ist nicht vorgeschrieben. Damit liegt unser Land nach wie vor weit hinter dem europäischen Standard. Alle umliegenden Länder kennen längst eine beiden Eltern zugängliche geregelte Elternzeit, die durch ein entsprechendes Elterngeld finanziell abgesichert ist. Selbst die OECD argumentiert, dass sich eine solche Regelung wirtschaftlich auszahlt, weil sie als wichtiges Element einer konsequenten Vereinbarkeitsstrategie die Wiedereintrittswahrscheinlichkeit der Mütter ins Erwerbsleben erhöht.

5.1.7 Den Anschluss ans Erwerbsleben zu behalten, verlangt heute mehr.

Die nach der Ausbildung angetretene Lebensstelle ist zur Ausnahme geworden. Schwierigkeiten beim Erwerbseinstieg und unfreiwillige Stellenwechsel gehören immer häufiger zur Erwerbsbiografie dazu. Da die Betriebe gut ausgebildete Leute einfacher als früher finden, ist gleichzeitig ihr Anreiz gesunken, in die Weiterbildung der Beschäftigten zu investieren. Aber lebenslanges Lernen ist im heutigen Arbeitsmarkt wichtiger denn je. Wer hier den Anschluss verpasst, riskiert im Fall von Arbeitslosigkeit die Beschäftigungsfähigkeit zu verlieren. Daher ist ein auf die heutigen Verhältnisse passendes und finanziell für alle zugängliches Nachhol- und Weiterbildungssystem auch ein wichtiges Anliegen der Sozialpolitik. Besonders gefährdet sind wiederum Tiefqualifizierte, für die eine Weiterqualifikation besonders dringlich wäre. Für sie, die oft schlechte Schulerfahrungen machten und sich wenig zutrauen, spielen eine in den Berufsalltag integrierte Weiterbildung und die Validierung von informell erworbenen Berufskompetenzen eine zentrale Rolle.

Zudem braucht es gesellschaftlich gesehen eine bessere Lösung für Menschen, die vorübergehend oder bleibend den Anschluss an den gewöhnlichen Arbeitsmarkt nicht mehr schaffen. Sei es, dass sie die nötigen Qualifikationen nicht haben und nicht erwerben können, sei es, dass sie aus gesundheitlichen und persönlichen Gründen nicht die volle Leistungsfähigkeit mitbringen oder dass sie im Arbeitsmarkt als zu alt

gelten. Auch diese Leute haben Potenziale, auch für sie bedeutet der Beruf ein Stück Identität, bietet der Arbeitsalltag einen Lebensrhythmus und alltäglichen Umgang mit anderen Menschen. Auch sie wollen gebraucht werden. Sie benötigen nicht einfach die üblichen Erwerbsintegrationsprogramme, sondern auch unbefristete Beschäftigungsmöglichkeiten. Wer will, soll arbeiten können.

Eine wirkungsvolle Erwerbsintegrationspolitik müsste nach Möglichkeit auch früher ansetzen, nämlich bevor jemand arbeitslos ist. Heute haben beispielsweise Working Poor ohne Bezug von Arbeitslosengeldern und Sozialhilfe kaum Zugang zu Hilfestellungen, die ihre oft prekäre Erwerbsintegration stabilisieren und verbessern könnten.

5.1.8 Die Alterssicherung muss gewährleistet bleiben.

Das wichtige Ziel der Existenzsicherung für alle ist heute über **AHV und Ergänzungsleistungen** weitgehend gewährleistet. Wichtig ist, dass dies so bleibt. Die Leistungen der AHV zu kürzen, wäre schon deshalb unsozial, weil Leute mit tiefen Einkommen besonders stark auf die AHV angewiesen sind. Wegen den hohen Einkommenshürden bei den Pensionskassen ist die AHV für viele von ihnen die einzige oder die wichtigste Einkommensquelle. Steigende AHV-Auszahlungen über die zeitlich begrenzte Spitze der demografischen Alterung hinweg sind eine Realität, aber sie übersteigen die Finanzkraft unserer Volkswirtschaft nicht. Einerseits verbessert sich die Finanzlage der AHV durch eine steigende Lohnsumme, auf der AHV-Beiträge geleistet werden. Dies ist möglich, weil die Leute immer besser ausgebildet sind und daher mehr verdienen und weil Frauen vermehrt erwerbstätig sind. Auch die Immigration von Arbeitskräften aus dem Ausland hilft, die AHV in dieser Spitzenzeit mitzufinanzieren. Bei entsprechendem politischem Willen kann die Finanzierung der AHV auch direkt verbessert werden. Sinnvoll wäre es beispielsweise, die Last nicht allein den Erwerbstätigen aufzubürden. Selbst eine Weltbankstudie schlägt über die Zeit der grössten Altersjahrgänge hinweg eine Erbschaftssteuer als Zusatzfinanzierung vor.

Die Turbulenzen an den Finanzmärkten haben deutlich gemacht, dass die **Pensionskassen**, welche laut Verfassung die Fortsetzung der gewohnten Lebensführung sichern sollen, nicht das stabilere Sicherungssystem sind als die AHV. Zudem sind die Verwaltungskosten im hier angewandten Kapitaldeckungsverfahren wesentlich höher als bei der AHV. Die Mischung von staatlich verordnetem Versicherungsobligatorium und privatwirtschaftlicher Organisation ist zudem anfällig für Interessenskonflikte, die nur durch klare Vorgaben und enge Aufsicht zu reduzieren sind. Hier hat das System heute Schwächen, die es mit den laufenden Strukturreformen effektiv zu beheben gilt.

Hinzu kommt, dass sich gewisse Gerechtigkeitsprobleme in einem privatwirtschaftlichen System viel schlechter lösen lassen als bei der AHV. So kann sich nicht versichern, wer zu wenig verdient. Und eine Pensionskasse kann trotz Auffangeinrichtung wesentliche Teile der Altersguthaben ihrer Versicherten vernichten, wenn sie schlecht wirtschaftet oder gar Konkurs geht. Auch sind die Pensionskassen bis heute nicht gleichstellungskompatibel. So kennen sie kein Rentensplitting bei Ehepaaren wie die AHV. In der Regel ist es heute die Ehefrau, die dadurch im Alter keine eigene Pension hat, solange der Mann lebt. Es wäre aus all diesen Gründen sicher verfehlt, mit dem Argument der demografischen Alterung die Bedeutung der Pensionskassen zu Lasten der AHV weiter auszubauen.

Die Abschaffung von Vorschriften, die eine Pensionierung mit spätestens 65 Jahren zwingend vorschreiben, bringt finanziell für die Alterssicherung etwas Entlastung. Wer will, soll über 65 erwerbstätig bleiben, weiter einzahlen und dadurch auch seine Alterssicherung noch etwas verbessern dürfen. Von einem allgemeinen Rentenalter 67 dagegen sind viele unsozialen Wirkungen, aber keine wesentliche Entlastung des Sozialstaats zu erwarten, da bereits heute viele vor dem Rentenalter aus dem Erwerbsprozess ausscheiden und auf Unterstützungsleistungen anderer Sozialsysteme angewiesen sind. Die wirklich ungelös-

ten finanziellen Probleme im Alter betreffen die Armutsfalle Frühpensionierung, auf die wir beim Handlungsbedarf zurückkommen, und die Pflegefinanzierung.

Die demografische Alterung ist aber vielleicht stärker noch mit einer Herausforderung verbunden, die über Geldfragen hinausgeht: Es werden künftig immer mehr Menschen in den Ruhestand kommen, die keine Nachkommen haben. Der nicht existente Nachwuchs wird im Alter keine unbezahlte Hilfe leisten. Geschlechtsspezifisch zugespitzt: Die Töchter- und Schwiegertöchterquote geht zurück. Verschärft wird das Phänomen dadurch, dass auch dort, wo Nachfahren vorhanden sind, die Töchter und Schwiegertöchter vermehrt erwerbstätig sind. Der Ersatz unbezahlter Hilfe durch professionelle Pflegeleistungen ist nicht kostenneutral und bis hin zur Ausbildung des zusätzlich benötigten Personals nicht wirklich durchdacht.

5.2 An Potenzialen anknüpfen, Handlungsspielräume erweitern und kostenbewusst bleiben

Der Sozialstaat muss nicht alles selber machen, wenn er klug konzipiert ist. Er kann sich auf das selbstverantwortliche Handeln der Menschen stützen und dort Hilfe leisten, wo dies trotzdem nötig ist. Die Voraussetzungen dazu werden im Folgenden ausgeführt.

5.2.1 Nur wer hinschaut, wo die Gründe liegen, kann soziale Probleme wirksam bekämpfen.

Wer mehr als Symptombekämpfung betreiben will, muss sich ernsthaft und über reine Schlagworte hinaus mit den sozialen Fragen und gesellschaftlichen Problemen unserer Zeit befassen und bei ihren Ursachen ansetzen. Dabei geht es um mehr als nur darum, «die Schuldigen» zu finden. Meist überlagern sich mehrere Faktoren, die bei der Person selber (z.B. Bildung oder Gesundheit), im sozialen Nahraum (z.B. Familienpolitik) oder bei den strukturellen Rahmenbedingungen (z.B. Arbeitsmarktpolitik, Integration der Migrationsbevölkerung) liegen können.

Ist jemand schlecht qualifiziert, so findet er oder sie im gegenwärtigen Arbeitsmarkt beispielsweise nur schwer eine Stelle. Das ist auch nicht so leicht zu ändern, weil im Kontext der unausweichlichen Globalisierung ein Hochlohnland wie die Schweiz im Bereich tiefqualifizierter Tätigkeiten international nicht konkurrenzfähig ist. Die Stellen für Tiefqualifizierte im zweiten Sektor von Industrie und Gewerbe sind weitgehend verschwunden. Und Hilfsjobs in anderen Branchen wurden durch Informatik und Automatisierung verdrängt. Ist dazu noch eine Familie zu ernähren und fehlt die Kinderbetreuungsinfrastruktur, ist die Ausgangslage, sich ohne Hilfe durchzubringen, nochmals schlechter. Lebt die Person in einer Migrationssituation und wurde kaum integriert, oder hat sie gesundheitliche Probleme und steht kurz vor dem Rentenalter, beeinträchtigt auch dies ihre Erwerbschancen. Solche Problemkumulationen sind keine Ausnahme, sie sind vielmehr die Regel in der sozialen Wirklichkeit. Sie machen gleichzeitig auch deutlich, dass ein einziges Patentrezept kaum alle Schwierigkeiten auf einen Schlag aus der Welt schafft. Das heisst noch nicht, dass es für jedes Problem ein einzelnes soziales Programm braucht. Wichtiger ist, die Dynamiken zu erkennen, die in soziale Probleme und daraus hinaus führen. Und diese Dynamiken sind mit den Handlungschancen und Lebensgeschichten verknüpft.

Menschen, die vorübergehend oder bleibend Unterstützung brauchen, haben ihre eigenen Vorstellungen vom guten Leben, ihre eigenen Wünsche, Träume, Pläne. Sozialpolitik soll nicht über ihre Köpfe hinweg betrieben werden, sondern ihre Wahlfreiheit ins Zentrum stellen und ihre Handlungschancen erweitern.

Lebensgeschichtlich haben die sozialen Probleme in der Gegenwart oft Gründe, die in der Vergangenheit liegen. Was heute verpasst wird, wird sich also in der Zukunft auswirken: Die nicht geförderten Kinder von heute etwa sind die Sozialhilfebeziehenden von morgen. Ist das Problem einmal eingetroffen, können die

verpassten Chancen kaum mehr oder nur mit erheblich grösserem Aufwand aufgeholt werden. Es gilt daher, solche absehbar negativen Dynamiken von Anfang an möglichst zu verhindern. Umgekehrt ist in einer schwierigen sozialen Situation entscheidend, wie die Zukunftsperspektiven aussehen. Wer nur vorübergehend, zum Beispiel während der Ausbildung, eine schlecht bezahlte, stupide Arbeit verrichtet, ist deutlich besser dran als jemand, der oder die auf Dauer einen solchen Job machen muss. Sozialpolitik muss daher darauf angelegt sein, wo immer möglich Perspektiven für die Zukunft zu eröffnen.

Je integrativer Gesellschaft und Wirtschaft organisiert sind, je höher sie das Ziel realer Chancengleichheit gewichten, also Chancen eröffnen und Zugangsmöglichkeiten schaffen, je mehr Menschen ihre Potenziale entfalten können, je zugänglicher im Bedarfsfall Angebote von Beratung und Coaching sind, desto stärker wird das System der sozialen Sicherung finanziell entlastet. In einer nachhaltigen Kostenrechnung gilt es diese Zusammenhänge zu berücksichtigen.

5.2.2 Integration und Ausgrenzung spielen eine wichtige Rolle bei der Verteilung von Wohlstandschancen.

Das Ziel einer Sozialpolitik mit Zukunft ist der Zugang zu Wohlstandschancen für alle statt Brosamen für die Ärmern vom Tisch der Bessergestellten. Sozial Schwächeren einfach ein finanzielles Minimum zu zahlen, wie dies zum Beispiel die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens vorsieht, führt tendenziell in eine Zweiklassengesellschaft.

Eine wichtige Rolle für die realen Wohlstandschancen spielen Dynamiken von Integration und Ausschluss. Das lässt sich am Beispiel der Vollbeschäftigung gut illustrieren. Auch in der Hochkonjunktur galt dieses Ideal ausschliesslich für Männer. Bei Engpässen durften Frauen als Doppelverdienerinnen einspringen. Wenn sie nicht benötigt wurden, sollten sie zurückkehren an den Herd. Für wenig qualifizierte Arbeiten holten die Schweizer Arbeitgeber zusätzlich ausländische Arbeitskräfte ins Land. Diese wurden während der Krise in den 1970er Jahren als erste entlassen und in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt, so dass die Schweiz von dieser Krise weitgehend «verschont» blieb.

Eine solche Wohlfahrtspolitik auf Kosten anderer kann und darf heute nicht mehr das Ziel sein. Eine wichtige Aufgabe der Sozialpolitik ist deshalb, die beruflichen Chancen für alle zu verbessern und entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen, insbesondere im Bildungsbereich und in der Familienpolitik. Den Zugang zu öffnen zum Bildungsbereich, zum Gesundheitswesen, zum Arbeitsmarkt, zur sozialen Absicherung, zur Mitbestimmung, vermittelt ganz andere Lebensperspektiven und Wahlmöglichkeiten als bloss finanzielle Unterstützung. Integrationspolitik und die Bekämpfung von Diskriminierung sind daher auch sozialpolitisch zentral.

5.2.3 Die privaten sozialen Netze leisten viel, aber sie sind nicht beliebig belastbar.

Insbesondere Familien leisten als soziales Auffangnetz sehr viel. Auch erwachsene Kinder werden von ihren Eltern oft unterstützt, wenn sie es brauchen, und alte Eltern können vielfach auf ihre Kinder zählen. Aber diese Stützen existieren nicht überall. Was passiert, wenn jemand zum Beispiel keine Kinder hat oder die Eltern früh gestorben sind? Und die Stützen sind auch nicht überall gleich tragfähig. Die familiären Beziehungen können sehr belastet oder distanziert sein. Auch haben nicht alle die gleichen zeitlichen und finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten. Oder die Familie ist geografisch weit auseinandergerissen, wie dies im Migrationskontext oft der Fall ist. Bekannte, Nachbarschaft und Freundeskreis können ebenfalls viele soziale Funktionen übernehmen, wenn sie denn existieren und dies tun. So wichtig es ist, dass die Sozialpolitik den sozialen Nahraum mitdenkt und in seinem Selbsthilfepotenzial unterstützt, so bedeutsam

bleibt, dass das Funktionieren solcher Hilfe im Einzelfall nicht vorausgesetzt werden kann (und darf). Gerade weil das soziale Umfeld oft schichtspezifisch zusammengesetzt ist, ist eine Armutsgefährdung in Familie und Freundeskreis finanziell in der Regel kaum aufzufangen.

Mit den persönlichen sozialen Beziehungen hängen auch Schutzfaktoren zusammen, die Menschen gegenüber Krisensituationen weniger verletzlich machen. Diese Schutzfaktoren umfassen einerseits im Elternhaus erlernte Grundhaltungen und Strategien, mit Problemen umzugehen. Und andererseits spielt ein liebe- und verständnisvolles familiäres und soziales Umfeld im Sinne der moralischen Unterstützung und Hilfe eine ganz direkte Rolle. Die Sozialpolitik muss darauf aus sein, solche Schutzfaktoren zu stärken und zu mobilisieren.

5.2.4 Auch in der Sozialpolitik zählt, was im Portemonnaie bleibt. Aber Geld allein genügt nicht.

Wie viel am Schluss zur Verfügung steht, ist für den Haushalt entscheidend. Was jemand einerseits an Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern zahlt und andererseits an eigenem Einkommen erwirtschaftet und an verschiedenen Sozialleistungen erhält, gilt es daher zusammenzudenken. Das verfügbare Einkommen muss die Zielgrösse der Sozialpolitik sein, und nicht etwa allein die Lohnhöhe. Mehr Lohn kann im Zusammenspiel mit steigenden Steuern und sinkenden Sozialleistungen auch zu weniger Geld im Portemonnaie führen, was an sich nicht sein dürfte. Das Zusammenspiel zwischen Sozialhilfe, Steuern und weiteren Sozialleistungen wie Prämienvorbereitung in der Krankenversicherung, Kinderzulagen, gestuften Krippentariifen, Stipendien und Alimentenbevorschussung ist wenig untersucht. Erste Studien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS zeigen aber, dass solche Effekte vor allem bei Einkommen der unteren Mittelschicht oft vorkommen. Wenn eine Steigerung des selbst erwirtschafteten Einkommens zu einem sinkenden frei verfügbaren Einkommen führt, kommt dies einem negativen Erwerbsanreiz gleich.

Ohne Geld geht nichts, aber Geld allein genügt nicht. Es gilt auch die Handlungschancen und Handlungsspielräume der Menschen zu erweitern, bevor sie und wenn sie auf Unterstützung angewiesen sind. Denn wer die Möglichkeit hat, versucht sein Leben und das seiner Familie selber zu verbessern. Genauso dringlich wie Geld brauchen Menschen in Schwierigkeiten darum auch Zukunftsperspektiven und neue Chancen. Wer im Laufe des Lebens mit Belastungen umgehen muss, soll daher rechtzeitig und selbstverständlich auf leicht zugängliche Beratung, auf Coaching und Mentoring, aber auch auf soziale Infrastrukturen zur Entlastung oder Begleitung zurückgreifen können, und dies bevor die Situation eskaliert.

5.2.5 Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen ergänzen sich gegenseitig

Die heutige Struktur von Sozialversicherungen für die grossen Lebensrisiken und deutliche tieferen Bedarfsleistungen für jene, die durch die Maschen des Sozialversicherungsnetzes fallen, ist das Produkt historischer Kämpfe. Sozialversicherungen haben den grossen Vorteil, dass man sich durch Beitragszahlungen selber Rechte erwirbt und daher kaum umstritten ist, dass einem die entsprechenden Leistungen zustehen. Doch für was Sozialversicherungen eingerichtet wurden und für was nicht, spiegelt auch Werturteile. So ist etwa öffentliche Unterstützung im Alter unbestritten, aber Hilfe in der Kindheit nicht. Bezahlte Arbeit wurde abgesichert, aber unbezahlte nicht. Die Diskussion um die Gerechtigkeit solcher Wertungen muss immer wieder geführt werden. Das Sozialversicherungssystem soll den heutigen und nicht den früheren sozialen Problemen entsprechen.

Ein Problem der Sozialversicherungen ist, dass sie – ausser bei Ehefrauen – fast allein an der Erwerbsarbeit anknüpfen. Je höher dort das Einkommen war, desto besser sind die Leistungen. Weil ein zunehmender Anteil der Bevölkerung Probleme hat, ein regelmässiges, vernünftiges Erwerbseinkommen zu erzielen,

wächst der Anteil der schlecht Abgesicherten. Daher setzen andere Länder stärker auf nicht erwerbsabhängige universelle Leistungen, die durch Steuern finanziert sind. In dieser Art alle abzudecken ist ein sehr wirksames Instrument gegen Armut, weil es kaum Nichtbezugsquoten und Stigmatisierung gibt. In der Schweiz aber haben solch universelle Leistungen aus finanziellen Gründen in der Politik kaum eine Chance. Daher braucht es neben den Sozialversicherungen auch Bedarfsleistungen als Schutz vor Armut. Die Frage ist, einen wie grossen Anteil der Soziallasten die Bedarfsleistungen tragen müssen. Wie die Kostenzunahmen der letzten Jahre bei den Ergänzungsleistungen, bei den Krankenkassen-Prämienverbilligungen und teils auch bei der Sozialhilfe zeigen, ist die Tendenz erkennbar, den Zugang zu den Sozialversicherungen zu beschränken und mehr in die Bedarfsleistungen zu verlagern. Das ist über den damit verbundenen Leistungsabbau hinaus nicht unproblematisch. Weil Sozialversicherungsleistungen grundsätzlich allen Schichten zu gute kommen können, sind diese Systeme in der Bevölkerung breit verankert. Bei einer Verlagerung zu steuerfinanzierten Bedarfsleistungen verliert tendenziell der Mittelstand. Seine Einkommen sind zu hoch, um Bedarfsleistungen geltend machen zu können, aber er finanziert die Leistungen massgeblich über die Steuern mit. Die Kostenzunahme insbesondere bei den Ergänzungsleistungen wird hier früher oder später zu Spardiskussionen führen. Zudem steigen bei einem Ausbau der Bedarfsleistungen im Erwerbsalter auch die Probleme mit negativen Erwerbsanreizen. Hier ist neben einer Verbesserung der finanziellen Übergänge vor allem zu vermeiden, dass Leute längere Zeit Bedarfsleistungen beziehen, ohne dass gleichzeitig Beratungsangebote für sie bestehen.

Zu überdenken ist zudem die Schnittstelle zwischen allgemeinen, pauschalisierten ausbezahlten Bedarfsleistungen wie Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen sowie dem letzten Netz der Sozialhilfe, die als individuelle Hilfe in Kombination mit persönlicher Beratung konzipiert ist. Heute muss dieses letzte Netz auch Probleme auffangen, die letztlich strukturell bedingt sind und nicht auf persönliche Schwierigkeiten zurückgehen. Dazu gehören mangelnde familienpolitische Leistungen, tiefe Löhne oder Langzeitarbeitslosigkeit bei älteren Personen, die auf dem Arbeitsmarkt kaum Chancen haben. Durch die Überlastung der Sozialhilfe leidet das Kerngeschäft der Beratung. Dabei ist längst erkannt, dass professionelle Unterstützung und nicht Abschreckung Armutssituationen nachhaltig verändern hilft.

5.2.6 Die Verbesserung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hilft die Finanzierbarkeit des Sozialstaats sicherstellen.

Das Geld, das im Sozialbereich zur Verfügung steht, soll haushälterisch eingesetzt werden. Die Kriterien der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (Effektivität und Effizienz) gelten auch hier. Wenn die Sozialpolitik vorausschauend und präventiv wirkt, verbessert dies nicht nur die Chancen sozial schwächerer Personen auf ein gutes Leben, es lohnt sich auch aus ökonomischer Sicht. Vorbeugen ist meist billiger als heilen. Wenn die Sozialpolitik Chancen schafft, Ausgrenzungen bekämpft und den direkten Zugang zu Wohlstand ebnen hilft, dann brauchen weniger Leute Unterstützungsleistungen.

■ Wichtig ist erstens, dass nicht andere Politikbereiche Probleme schaffen, für welche das Sozialsystem nachher teuer zahlen muss. Dies gilt etwa beim im internationalen Vergleich äusserst tiefen Bildungserfolg von Kindern aus bildungsfernen Schichten: Dass sie mangels Förderung armutsgefährdet bleiben ist nicht nur ungerecht, sondern auch wirtschaftlich widersinnig. Das Gleiche gilt beim Lehrstellenmangel oder bei ausbleibenden Integrationsangeboten im Migrationskontext. Immer geht es darum, Barrieren, die sich im späteren Leben negativ auswirken, gar nicht erst zuzulassen.

■ Die Effizienz des Sozialsystems muss zweitens dadurch gesteigert werden, dass ab der frühen Kindheit möglichst optimale Entwicklungschancen für alle geschaffen werden. Kinder, die ihre Potenziale nutzen können, geht es im Erwachsenenleben nicht nur besser. Sie sind auch weniger auf Hilfe angewiesen.

■ Drittens ist Sparen an guter und frühzeitiger Beratung eine denkbar schlechte Strategie. Die Probleme eskalieren dann zum Beispiel in der Form von Arbeitsplatzverlust oder Schulden, bevor überhaupt einmal jemand Hilfe anbietet. Und der Bedarf an finanzieller Unterstützung bleibt viel länger als nötig bestehen.

■ Viertens muss ein Staat, der die Wirtschaft nicht indirekt subventionieren will, existenzsichernde Löhne durchsetzen. Die soziale Absicherung des Existenzminimums von Working Poor hat in allen Absicherungsmodellen den Charakter einer indirekten Lohnsubvention. Dies auch, wenn es sich um Sozialhilfe handelt. Um Missbräuche zu vermeiden, muss darauf geachtet werden, dass die Löhne für eine Person (wenngleich nicht für eine ganze Familie) existenzsichernd bleiben. Ein Mindestlohn auf der entsprechenden Höhe macht daher Sinn.

5.2.7 Soziale Wohlfahrt steht nicht im Widerspruch zu einer engagierten Umweltpolitik.

Angesichts der umweltpolitischen Lage stellt sich die Frage der Vereinbarkeit von umwelt- und sozialpolitischen Anliegen. Eine intelligente Sozialpolitik ist auch ohne forcierte Wachstumsstrategie auf Kosten der Umwelt möglich. Wichtig bleibt aber, das Zusammenspiel von Umwelt- und Sozialpolitik mitzudenken: Erstens erhoffen sich viele von einem «Green New Deal» eine positive Wirkung von neuen Umwelttechnologien nicht nur auf die ökologischen Probleme, sondern auch auf die Beschäftigung. Daraus ergibt sich die Möglichkeit zur Erwerbsintegration von bisher benachteiligten Schichten aber nicht von selbst, denn für die neuen Jobs im Umweltbereich werden vorwiegend Hochqualifizierte gefragt sein, Schwierigkeiten haben heute aber die Tiefqualifizierten. Zweitens muss darauf geachtet werden, dass ein ökologisch verträglicher Lebenswandel nicht zu einem Privileg der Bessergestellten wird. Von Fall zu Fall zu prüfen ist zudem die Sozialverträglichkeit von umweltökonomischen Instrumenten wie Ökosteuern oder Subventionen für erneuerbare Energieträger. Die Verteilungswirkungen solcher Massnahmen sind zu untersuchen und allfällige negative Auswirkungen auf die unteren Einkommensschichten auszugleichen.

6 Wo gibt es konkreten Handlungsbedarf?

Dieses Kapitel fasst die Stossrichtungen einer Sozialpolitik mit Zukunft nochmals in zwölf Punkten zusammen und skizziert gleichzeitig für jeden Punkt, wo in der Schweiz konkreter Reformbedarf besteht. Diese Punkte lauten: Die soziale Sicherheit ist nicht über das ganze Leben für alle gleich garantiert. Integration ist der Schlüssel. Das Sozialsystem muss sich auf ein gutes Zusammenspiel aller Politikbereiche stützen können. Der Sozialstaat soll einfacher werden. An bestehenden Potenzialen anknüpfen. Kinder ins Zentrum stellen. Mit Bildung Wohlstand sichern. Frauen und Familien stärken. Zugang zum Erwerbsleben erhalten. Migrationsbevölkerung anerkennen. Alterssicherung gewährleisten. Kostenbewusst bleiben.

Ziel ist eine Versachlichung und Konzentration der ausufernden Debatte, die es wieder erlaubt, einen gewissen Grundkonsens zur Zukunft der Sozialpolitik über Parteigrenzen hinweg herzustellen. Einigkeit könnte zum Beispiel darüber hergestellt werden, dass eine zukunftsfähige Sozialpolitik sich laufend an die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen anpassen muss. Ein weitgehender Konsens dürfte darin bestehen, dass die Alterssicherung im demografischen Übergang losgelöst werden muss von der Erwerbsarbeit als einzige Finanzierungsquelle. Ebenso ist kaum umstritten, dass eine möglichst umfassende Erwerbsintegration dazu beiträgt, die Finanzierung der Leistungen des Sozialstaats sicherzustellen, Sozialpolitik also mit der Arbeitsmarktpolitik Hand in Hand gehen muss. Genauso sollte das Ziel, im Bildungssystem niemanden durch die Maschen fallen zu lassen, sodass er oder sie am Schluss ohne Berufsausbildung dasteht, konsensfähig sein. Es steht letztlich nicht weniger als einer neuer Gesellschaftsvertrag im Zeichen der Globalisierung zur Debatte. Diese Debatte ist neu zu führen.

Traditionell waren es lange Zeit die Sozialpartner, also Arbeitgeber und Gewerkschaften, welche die Entwicklung der Sozialpolitik in der Schweiz im Rahmen des sozialen Friedens prägten. Diese Rolle spielen sie heute nicht mehr in gleicher Art. Doch geblieben ist die Notwendigkeit, die Wirtschaft einzubeziehen und sie an ihre wichtige Rolle bei der Suche nach nachhaltigen Lösungen für die sozialen Fragen unserer Zeit zu erinnern. Die Tendenz, die Unternehmen mit dem Argument der Wettbewerbsverschärfung von aller sozialen Verantwortung zu entbinden, sollte nicht noch gefördert werden. Wenn die Sozialpartner nicht mehr als treibende Kräfte in der Sozialpolitik agieren können oder wollen, müssen die Parteien – und allen voran die Sozialdemokratische Partei – diesen Part übernehmen. Die Politik kann sich nicht aus ihrer Verantwortung für einen funktionierenden Sozialstaat stehlen.

6.1 Die soziale Sicherheit ist nicht über das ganze Leben für alle gleich garantiert.

Auch wenn die soziale Sicherung in der Schweiz in einigen Bereichen gut ausgebaut ist und ein ansehnliches Niveau erreicht, so decken die Sozialversicherungen heute – ausser im Alter – dennoch nicht alle sozialen Risiken ab, und sie entsprechen teilweise auch nicht den Armutsrisiken der heutigen Zeit. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Sozialstaat selber zu einer Zweiklassengesellschaft der gut und der nur minimal Abgesicherten beiträgt. Vernachlässigt werden einerseits unregelmässig und schlecht Verdienende und nicht voll ins Erwerbsleben Integrierte. Dazu gehören überdurchschnittlich viele Frauen. Andererseits tragen Familien und damit Kinder ein erhöhtes Armutsrisiko. Eine gefährdete Gruppe sind auch Solo-Selbständige. Ihnen allen eine bessere soziale Sicherung mit dem Argument zu verweigern, die Alterssicherung koste bereits sehr viel, führt zu zunehmenden gesellschaftlichen Ungerechtigkeiten. Die Stossrichtung muss vielmehr sein, dass soziale Sicherheit über das ganze Leben hinweg greifen soll und nicht nur im Alter. Sie soll für alle Personen gelten und alle Lebensrisiken abdecken.

Konkreter Reformbedarf besteht in den in Tabelle 1 aufgeführten Punkten.

Tabelle 1: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Es fehlt eine obligatorische Absicherung des Erwerbsausfalls bei Krankheit	■ obligatorischen Krankentaggeldversicherung	Es gilt neben dem Erwerbsausfall nach Unfällen das Gleiche auch bei Krankheit für alle abzuschern.
Es fehlt eine effektive Absicherung von Familien	■ Ergänzungsleistungen für Familien ■ Kinderzulagen für jedes Kind ■ Erlass der Krankenkassenprämien für Kinder ■ Vaterschaftsurlaub nach der Geburt ■ Elternzeit und Elterngeld ■ gerechte Familienbesteuerung ■ bessere Absicherung für Alleinerziehende	Die verfügbaren Einkommen von Familien mit tiefen Einkommen müssen verbessert werden. Nationale Lösungen sind einem kantonalen Flickenteppich vorzuziehen.
Das Stipendienwesen genügt den heutigen Anforderungen nicht (vgl. 6.7)	■ Harmonisierung des Stipendienwesens durch Konkordat und nationales Ausbildungsbeitragsgesetz ■ Stipendienbezug auch bei Weiterbildung ■ Ausdehnung der Stipendienberechtigung auf alle Aufenthaltskategorien ■ Existenzsicherndes Leistungsniveau	Das heute kantonal geregelte Stipendienwesen ist nur in wenigen Kantonen auf der Höhe der Zeit. Das angestrebte Konkordat und auch die neulich von Studierendenkreisen lancierte Stipendieninitiative werden die Probleme nur teilweise beheben.
Unbezahlte Care-Arbeit ist schlecht abgesichert (vgl. 6.8)	■ Elternzeit und Elterngeld ■ Recht auf bezahlten Pflegeurlaub ■ Weniger restriktive Handhabung der Betreuungsgutschriften bei Pflege Erwachsener ■ Möglichkeit der Fortführung der Sozialversicherungen bei Erwerbsunterbrüchen	
Die Absicherungsmöglichkeiten bei beruflicher Selbständigkeit sind besonders für schlecht Verdienende ungenügend.	■ Vereinfachter Anschluss an Sozialversicherungen	
Langzeitarbeitslosigkeit führt zum totalen sozialen Abstieg	■ Prüfen von zeitlich begrenzten Ergänzungsleistungen oder einer Übergangsrente nach dem Sozialversicherungsprinzip bis zur Pensionierung oder Ermöglichen einer vorzeitigen Pensionierung auch für sozial Benachteiligte	Langzeitarbeitslosigkeit ist ein Phänomen, das besonders Menschen im fortgeschrittenen Erwerbsalter trifft, insbesondere wenn sie mit weiteren Problemen wie schlechter Ausbildung oder Gesundheitsproblemen kämpfen. Sie einfach als persönliche Versager abzustempeln, geht an der Sache vorbei.
Bei den Bedarfsleistungen bestehen gravierende Systemfehler	■ Eliminierung der Schwelleneffekte innerhalb der einzelnen Leistungssysteme und in ihrem Zusammenspiel (inkl. Steuern) ■ Steuerbefreiung des Existenzminimums (wie im ELG vorgesehen)	Dass Arbeit sich in jedem Fall zu deutlich mehr verfügbarem Einkommen führt, ist bei der Existenzsicherung ganzer Familien schwierig zu realisieren. Hier darf das Argument, Arbeit solle sich lohnen, nicht zu Sozialabbau führen. Zu verhindern ist in jedem Fall, dass jemand bei mehr selbst erzieltom Einkommen schlechter fährt.
Die Alterssicherung ist nicht nachhaltig finanziert (vgl. 6.11)	■ vorübergehende Zusatzfinanzierung für die AHV ■ Einbau einer kontinuierlichen Anpassung an die Erfordernisse der Generationengerechtigkeit	Die soziale Sicherung im Alter muss für alle Generationen wirksam bleiben. Die Finanzierung ist so auszugestalten, dass sie keine Generation zu Gunsten einer anderen über Gebühr belastet. Dabei gilt es Ausgleichsmechanismen zu finden sowohl für unterschiedlich grosse Altersjahrgänge als auch für unterschiedliche Wirtschaftslagen im Laufe der Zeit.
Bei den Pensionskassen bestehen Kontroll- und Gerechtigkeitsprobleme (vgl. 6.11)	■ Zugänglichkeit der Pensionskassen bei Teilzeitarbeit und tiefen Einkommen verbessern ■ klare Vorgaben und enge Aufsicht ■ verbesserte Transparenz ■ geschlechtergerechte Ausgestaltung	

6.2 Integration ist der Schlüssel

Integration ist kein reines Ausländerproblem, sondern ein Kerngeschäft der Sozialpolitik. Integration hat eine soziale, eine berufliche und eine kulturelle Dimension. Dies ist in der Schweiz noch zu wenig erkannt. Ein Umdenken tut not. Denn ohne konsequente Investitionen in die soziale, berufliche und kulturelle Integration ist jedes Sozialsystem überfordert. Integration öffnet den Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe

und Wohlstand. Sie bietet Chancen und betreibt keine Gleichmacherei. Eine integrative Ausrichtung der Sozialpolitik hilft Probleme vermeiden, bevor sie entstehen.

Integration beginnt mit einem möglichst hohen Mass an realer Chancengleichheit ab dem frühen Kindesalter und über die ganze Schulzeit und Berufsbildung hinweg. Hier hat sie auch den Charakter einer Investition in späteren Wohlstand. Integration behält ihre Wichtigkeit über den ganzen Lebenslauf. Kulturelle Integration ist bedeutsam für im Laufe des Lebens in die Schweiz Zuwandernde. Für sie ist insbesondere der Erwerb der Lokalsprache ein wichtiger Türöffner. Erwerbschancen und berufliche Integration sind zentral für alle, die in irgendeiner Form an der Arbeitswelt teilnehmen können. Wichtig ist zu sehen, dass der Arbeitsmarkt in weiten Teilen nicht ein Nullsummenspiel ist, in dem die einen den anderen den Job wegnehmen, zum Beispiel Zugewanderte den Einheimischen oder Frauen den Männern. Das grössere Problem auf dem Weg zur 9009 Vollbeschäftigung ist heute, dass die (mangelnden) Qualifikationen der Arbeitsuchenden nicht übereinstimmen mit jenen Fachkräften, welche die Wirtschaft sucht. Auch Migration kommt meist nicht in Berufen zu Stande, wo viele Einheimische arbeitslos sind. Vielmehr übernahmen die Immigrierten lange Jobs, die den Einheimischen zu schlecht waren. Heute jedoch kommen oft Fachkräfte mit guter Qualifikation, über die in der Schweiz zu wenige Leute verfügen. Kann die Wirtschaft mit Hochqualifizierten aus dem Ausland Engpässe überbrücken, ermöglicht dies oft, die Produktion zu erweitern und dadurch neue Jobs auch für Einheimische zu schaffen.

Zentral für die berufliche Integration in einem Hochlohnland wie der Schweiz ist eine gute Aus- und Weiterbildung. Bei Personen, deren Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gering sind, setzt soziale Integration auf eine Stärkung der Kompetenzen zur Bewältigung des täglichen Lebens. Dies beugt nicht zuletzt zusätzlichen Problemen für die Familie und insbesondere die Kinder sowie Folgekosten im System der sozialen Sicherung vor. Völlige Desintegration und Perspektivlosigkeit führen zudem zu vermehrter Kriminalität und gewalttätigem Verhalten. Soziale Integration behält ihre Bedeutung bis ins hohe Alter, wo bei gesundheitlichen Einschränkungen und dem Wegsterben der eigenen Generation oft zunehmende Vereinsamung droht.

Eine auf Integration ausgerichtete Sozialpolitik trägt zudem dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und sozialen Frieden Sorge. Denn die Schweiz soll nicht nur ein attraktiver Wirtschaftsstandort sein, sondern genauso ein guter Lebensstandort. Das gute Zusammenleben hat nicht zuletzt eine sozialräumliche Dimension. Es bedingt eine gute Regionalpolitik, die neben den klassischen Randregionen auch den neuen sozialen Brennpunkten Rechnung trägt. So verlagern sich heute die städtischen Problemzonen über die Gemeindegrenzen hinaus an die unwirtlichen Ränder der Agglomeration. Damit besteht die Gefahr der Desintegration in den Vorstädten, wie wir sie etwa aus Frankreich kennen. Diese dürfen nicht sich selber überlassen bleiben. Schon heute formuliert die Städteinitiative Sozialpolitik das Credo: Die Qualität des Sozialstaats misst sich nicht an der Höhe von Transferleistungen, sondern an seiner Integrationskraft.

Konkreter Reformbedarf besteht in den in Tabelle 2 aufgeführten Punkten.

Tabelle 2: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Die Integrationskraft der Sozialpolitik im weiteren Sinn wird nicht ausgeschöpft	■ Zentrale Bedeutung von sozialer, beruflicher und kultureller Integration für die Schaffung sozialer Chancen ins Zentrum stellen	Dieser Punkt bezeichnet in erster Linie eine Haltungsänderung der Sozialpolitik im weiteren Sinn. Konsequente Investitionen in soziale, berufliche und kulturelle Integration helfen Probleme und Folgekosten vermeiden. Dies erhöht gleichzeitig den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Lebensqualität aller.

Der Sozialstaat beschränkt sich noch immer zu stark aufs Reparieren und Rentenzahlen	<ul style="list-style-type: none"> ■ ab der frühen Kindheit für gute Entwicklungschancen sorgen ■ Hilfe zur Selbsthilfe ■ Zugang zu Beratung für alle 	
Der Sozialstaat mobilisiert die Integrationskraft der sozialen Netze im Nahraum zu wenig.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gutes Zusammenleben in Nachbarschaften und Quartieren ermöglichen ■ soziale Durchmischung fördern ■ Raum für Begegnung schaffen 	Gute Sozialpolitik hat auch eine sozialräumliche Dimension. Soziale Durchmischung und persönliche Beziehungen erhöhen die Lebensqualität und helfen, soziale Segregation und die Entstehung sozialer Brennpunkte zu vermeiden.
Die wachsende Konzentration des Wirtschaftswachstums auf wenige Städte führt zu zunehmender regionaler Ungleichheit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Regionalpolitik, die auch in Randregionen Chancen schafft 	Soziale Integration bedeutet auch, regionale Ungleichheiten nicht beliebig hinzunehmen, sondern Randzonen Entwicklungschancen zuzugestehen und entsprechende Eigeninitiativen zu unterstützen.
Langzeitarbeitslosigkeit führt zum totalen sozialen Abstieg	<ul style="list-style-type: none"> ■ Langzeitarbeitslose nicht fallenlassen, sondern auch ihnen soziale Integrations- und Teilhabechancen zugestehen ■ Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten 	

6.3 Das Sozialsystem muss sich auf ein gutes Zusammenspiel aller Politikbereiche stützen können.

Das Sozialsystem ist schnell überfordert, wenn es auffangen muss, was in anderen Politikbereichen falsch läuft. Nur wenn alle Politikfelder das Ihre zur Sicherung des Wohlstands der breiten Bevölkerung beitragen, bleibt auch die soziale Sicherung finanzierbar. Gefordert ist eine Bildungspolitik, die allen ab der frühen Kindheit, in der Schule, der Berufsbildung und später in den immer wichtiger werdenden Weiterbildungsanstrengungen optimale Chancen sichert. Gefordert ist eine Arbeitsmarktpolitik, die gute Arbeitsbedingungen und anständig entlohnte Beschäftigungschancen für möglichst alle bietet. Gefordert ist eine Familienpolitik, welche die Gleichstellung der Geschlechter und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirklich ermöglicht. Gefordert ist eine Gesundheitspolitik, die Präventionsaspekten genügend Rechnung trägt. Gefordert sind öffentliche Dienstleistungen wie beispielsweise die Spitex, die privates Engagement ermöglichen und ergänzen.

Konkreter Reformbedarf besteht in den in Tabelle 3 aufgeführten Punkten.

Tabelle 3: Handlungsbedarf

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Unser Bildungssystem räumt Menschen aus sozial benachteiligten Familien zu wenige Chancen ein. (vgl. 6.7)	<ul style="list-style-type: none"> ■ qualitativ gute familienergänzende Vorschulbetreuung und schulergänzende Betreuung ■ Förderung der Sprachkompetenzen, sodass hier geborene Kinder beim Schuleintritt die Landessprache sprechen ■ Frühe Integration der Eltern, damit es ihre Kinder leichter haben, sich ebenfalls zu integrieren ■ Unterstützung bildungsferner Eltern in Erziehungsfragen ■ Schulsystem, das darauf ausgerichtet ist, Schulversagen zu minimieren 	<p>Bekannt ist, dass die Förderung optimaler Entwicklungschancen lange vor der Schulzeit ansetzen muss, aber über die ganze Kindheit und Jugend weitergehen soll, um Wirkung zu entfalten. Kinder sind dabei im Kontext ihrer Familien, mit Hilfe und nicht gegen die Eltern zu unterstützen.</p> <p>Zu beachten ist zudem, dass bildungsferne Familien in der Regel ein Finanzproblem haben. Wo immer möglich, ist das Prinzip der kostenlosen Bildung auch hier anzuwenden.</p>
Pflegebedarf und die Übernahme von unbezahlten Pflegeaufgaben können Verarmung verursachen.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Versicherungslösung für Pflege und Betreuungsbedarf ■ Betreuungsgutschriften der AHV auch bei unbezahlter Pflege Erwachsener ■ Recht auf bezahlten Pflegeurlaub ■ Möglichkeit der Fortführung der Sozialversicherungen bei Erwerbsunterbrüchen 	

Das Verhalten der Wirtschaft bestimmt das Ausmass sozialer Probleme mit. Sie kann viel dazu beitragen, die sozialen Verhältnisse zu verbessern.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Existenzsichernde Löhne ■ Minimallöhne, um Quersubventionierung der Wirtschaft durch den Sozialstaat zu vermeiden. ■ Bekämpfung von Diskriminierung ■ kürzere Arbeitszeiten ■ Verpflichtung zu betrieblicher Weiterbildung für alle Beschäftigten ■ Verpflichtung zu Ausbildungsplätzen ■ Beteiligung der Wirtschaft an (Re)Integration von nicht voll leistungsfähigen Personen 	
Die Gleichstellung der Geschlechter ist noch keine Realität.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eigenständige und zivilstandsunabhängige soziale Absicherung beider Geschlechter 	
Es ist nach wie vor schwierig, Familie und Beruf zu vereinbaren.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Flächendeckende und finanziell zugängliche Kinderbetreuungsangebote ■ Generelle Senkung der Elternbeiträge für Vorschulbetreuung durch stärkere Subventionierung ■ Vaterschaftsurlaub nach der Geburt ■ Elternzeit und Elterngeld ■ Recht auf bezahlten Pflegeurlaub ■ familienfreundliche Arbeitswelt 	
Gesundheitsförderung hat trotz steigenden Krankenkassenprämien einen zu tiefen Stellenwert.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Griffiges Präventionsgesetz ■ Obligatorisches Krankentaggeld als Anreiz für Betriebe und Versicherungen, sich stärker für die Vermeidung von Krankheiten zu engagieren 	Der Stellenwert von Gesundheitsförderung und Prävention muss gestärkt werden, insbesondere auch im betrieblichen Umfeld. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Präventionsgesetz, verbunden mit der Formulierung von Gesundheitszielen, würde hier einen Fortschritt bringen. Prävention ist immer so zu gestalten, dass sie nicht ausgrenzend wirkt (gegen die Rauchenden, Dicken, Unsportlichen etc.).
Gesundheits- und Sozialwesen arbeiten zu wenig zusammen.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schnittstellen durch integrierte Versorgung entschärfen 	Integrierte Gesundheitsversorgung beinhaltet auch soziale Aufgaben. Damit diese mit den neuen Finanzierungsmodellen im Gesundheitswesen nicht zwischen Stuhl und Bank geraten, müssen die Sozialdienste Teil der neuen Versorgungsnetze werden.
Private Hilfe wird zu wenig unterstützt. (vgl. 6.5)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Flächendeckende Entlastungsdienste ■ Tagesbetreuungsangebote für betreuungsbedürftige Erwachsene ■ Beratung und Coaching für privat Pflegende 	Private Netzwerke und Nachbarschaftshilfen haben das Potenzial, bei vielen Belastungen tragen zu helfen, wenn sie nicht überfordert werden. Es braucht oft die Ergänzung durch professionelle Infrastrukturen wie Entlastungsdienste, Spitex oder auch Beratung und Coaching, damit privates Engagement möglich bleibt.

6.4 Der Sozialstaat soll einfacher werden

Obwohl breite Übereinstimmung besteht, dass der Sozialstaat heute zu kompliziert ist, bleiben Konsequenzen aus dieser Erkenntnis weitgehend aus. Grosse Reformideen tauchen zwar immer wieder auf. In der Diskussion steht derzeit beispielsweise die vom Denknetz lancierte *Allgemeine Erwerbsversicherung AEV*, die alle Einkommensersatzleistungen der Sozialversicherungen im Erwerbsalter zusammenfassen und im gleichen Zug bestehende Lücken (z.B. Elternurlaub, Krankentaggeld) füllen will. Sie ist als Stossrichtung bedenkenswert. Ein möglicher Zwischenschritt wäre, zumindest die Einkommensabsicherung bei Krankheit und Unfall (ob im Militär oder nicht) nach dem Modell der SUVA zu vereinheitlichen.

Ein zweites oft diskutiertes Modell ist die Idee eines *bedingungslosen Grundeinkommens*, das alle Probleme auf einen Schlag lösen soll. Generell erachten wir Vorschläge als problematisch, die sowohl das Bedarfsleistungssystem als auch die Sozialversicherungen in einem Zug ersetzen wollen, wie dies je nach Variante beim bedingungslosen Grundeinkommen der Fall ist. In aller Regel wird in solchen Vorschlägen übersehen, dass mit diesen zwei Bereichen unterschiedliche Ziele verbunden sind, die beide ihre Berechtigung haben. Die Sozialversicherungen sollen finanziell erlauben, das gewohnte Leben mit einigen Abstrichen auch dann weiterzuführen, wenn aufgrund bestimmter Risiken wie Alter, Invalidität oder Arbeitslo-

sigkeit kein Erwerb mehr möglich ist. Das Leistungsniveau liegt deutlich über dem Existenzminimum. Das Bedarfsleistungssystem dagegen ist mit dem Grundeinkommensgedanken kompatibel. Hier besteht bei einer solchen Reform eine erste Herausforderung in der Finanzierbarkeit des heutigen Sozialhilfe-Minimums und damit einer effektiven Armutsabsicherung. Zweitens trägt das Modell der Tatsache nicht Rechnung, dass die besondere Situation von Sozialhilfebeziehenden sich oft in höheren Kosten für Gesundheitsleistungen oder Heimaufenthalte und anderem mehr niederschlägt, die über ein einheitliches Grundeinkommen nicht gedeckt wären. Und drittens wirkt eine solche Reform dann zusätzlich ausgrenzend, wenn die Beratungsseite der Sozialhilfe ganz wegfällt.

Die Herausforderung für alle grossen Reformideen besteht zudem darin, dass sie nicht an einem Nullpunkt frisch ansetzen können, sondern einem durch seine lange Geschichte geprägten System gegenüberstehen, das bereits besteht. Die vier wichtigsten damit verbundenen Probleme sind:

■ **Besitzstandwahrung:** Praktisch bei jeder Veränderung im Sozialsystem finden sich neben Gewinnenden auch Verlierende. Dies können sowohl Unterstützungsbeziehende sein als auch in den einzelnen Systemen der sozialen Sicherheit Beschäftigte.

■ **Konnex mit Ausbau- oder Abbauplänen:** Kaum eine politische Seite beabsichtigt mit ihren Vorstössen rein nur eine Vereinfachung des Sozialsystems. Praktisch immer sind mit den entsprechenden Vorschlägen auch offene oder versteckte Ausbau- oder Abbaubabsichten verbunden.

■ **Föderalismus:** Das Hickhack zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden um inhaltliche und finanzielle Zuständigkeiten erschwert Vereinheitlichungen zusätzlich. Jeder will möglichst wenig zahlen und gleichzeitig möglichst viel Entscheidungsfreiheit haben.

■ **Pfadabhängigkeit:** Das Sozialsystem hat sich über viele Jahre entwickelt. Radikale Kursänderungen sind darum kaum mehrheitsfähig. Verbesserungen können nur über eine schrittweise Weiterentwicklung des Bestehenden erreicht werden.

Ernsthafte Vereinfachungsversuche bedingen wohl zunächst eine Verständigung über den Umgang mit den genannten Punkten. Ohne die grossen Ziele ganz aus den Augen zu verlieren, machen wir in Tabelle 4 umsetzungsorientierte Vereinfachungsvorschläge.

Tabelle 4: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Bund, Kantone und Gemeinden handeln in der Sozialpolitik kaum koordiniert. Sie wissen auch zu wenig übereinander und tauschen ihre Erfahrungen kaum aus.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Regelmässige Berichterstattung ■ Strukturierter tripartiter Austausch aller wichtigen Akteure in der Sozialpolitik ■ Offene Methode der Koordinierung als Instrument, eine Kultur der Zusammenarbeit zu entwickeln 	Daten zu den einzelnen Sozialversicherungszweigen liegen zwar vor, eine Gesamtschau, die auch das Zusammenspiel abbildet, fehlt dagegen bislang. Der 2008 von Bund und Kantonen ins Leben gerufene Dialog «Sozialpolitik Schweiz» hat noch wenig Spuren hinterlassen. Vorzuziehen wäre ein tripartites Modell oder die offene Methode der Koordinierung nach EU-Muster.
Im Bedarfsleistungssystem fehlen gemeinsame Mindeststandards.	■ Bundes-Rahmengesetz zur Existenzsicherung inklusive Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten der Sozialhilfebeziehenden und zur Zumutbarkeit geforderter Gegenleistungen	Vereinheitlichungen sind nicht nur aus Gerechtigkeitsgründen erwünscht, sondern auch nötig, um Schwelleneffekte und administrativen Leerlauf abzubauen. Dieses Steuerungsproblem ist letztlich praktisch nur über eine Systematisierung mit gesamtschweizerisch verbindlichen Minimalstandards lösbar.
Die Unübersichtlichkeit der vielen verschiedenen Bedarfsleistungen schafft Leerlauf und Gerechtigkeitsprobleme.	■ Vereinfachung der Bedarfsleistungen	<p>Wünschbar wäre, die zahlreichen kantonal unterschiedlichen Transfers im Bereich der Mindestabsicherung letztlich auf vier Systeme herunterzufahren und zu vereinheitlichen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Die für <i>individuelle Problemlagen</i> zuständige Sozialhilfe, welche Unterstützungszahlungen und Beratung kombiniert ■ Für <i>strukturell bedingte Probleme</i> Ergänzungsleistungen EL

		<p>■ Für die <i>Ausbildungsfinanzierung</i> einheitlich zugängliche und existenzsichernde <i>Stipendien</i></p> <p>■ <i>Krankenkassen-Prämienverbilligungen</i> bleiben so lange nötig, wie die Gesundheitsversorgung über einkommensunabhängige Kopfprämien finanziert wird.</p>
Zu viele Armutsbetroffene finden den Zugang zu ihnen zustehenden Leistungen nicht.	■ einheitliche Anlaufstellen für Bedarfsleistungen, wie sie in einzelnen Kantonen unter dem Titel «guichet unique» bereits bestehen	Als Problem kann sich die damit verbundene Machtfülle erweisen, insbesondere, wenn Sparvorgaben und gleichzeitig Ermessensspielräume bestehen.
Wer was von der Sozialhilfe zugute hat und was für Gegenleistungen zumutbar sind, ist kaum rechtlich verankert.	■ Klare Rechtsansprüche in der Sozialhilfe	Im Unterschied zu den Sozialversicherungen sind die Rechtsansprüche im Bereich der Bedarfsleistungen oft nicht klar definiert, sondern abhängig von der politischen Grosswetterlage und jederzeit veränderbar durch Sparvorgaben. Zu klären sind Rechte und Pflichten der Sozialhilfebeziehenden in Bezug auf die finanziellen Leistungen und die Zumutbarkeit von Gegenleistungen.
Das System der sozialen Sicherung ist in der Schweiz so komplex, dass eine Gesamtsteuerung kaum mehr möglich ist und stossende Ungleichheiten bestehen.	■ Schrittweise Zusammenlegung von Sozialversicherungen	Auch wenn es kaum möglich sein dürfte, alle Sozialversicherungen zusammenzulegen, machen einzelne Fusionen und vereinheitlichende Aufgabenumlagerungen dennoch Sinn. Ein Extrembeispiel sind Gesundheitsschäden, die zu Erwerbsausfall führen. Sie werden durch sechs Sicherungssysteme (Krankenkasse, Unfallversicherung, IV, Militärversicherung, AHV und EL) mit jeweils unterschiedlichen Regelungen abgesichert. Eine Vereinfachung des Systems drängt sich hier besonders auf.
Beraten wird erst, wenn die Probleme bereits eskaliert sind.	■ Zugang zu Beratung für alle	Beratung soll möglichst früh einsetzen. Dafür ist genügend und geschultes Personal einzusetzen. Beratungsangebote sind möglichst dort anzuknüpfen, wo die Leute sowieso sind, zum Beispiel bei Haus- oder Kinderarztpraxen, in den Schulen etc.
Es ist schwierig, im Erwachsenenalter die Möglichkeiten für Nachhol-, Um- und Weiterbildung in Erfahrung zu bringen und finanzielle Unterstützung dafür zu finden.	■ Einheitliche Anlaufstellen und Bewilligungsverfahren für Bildungsberatung und –finanzierung	Die Zugänglichkeit von Bildungsberatung und –finanzierung soll für alle gewährleistet sein. Wer einen Kurs zur Verbesserung der Kenntnisse in der Lokalsprache absolvieren möchte oder eine Computerweiterbildung zur Verbesserung der Beschäftigungschancen, erhält oft nur dann finanzielle Hilfe, wenn er oder sie bereits arbeitslos ist oder Sozialhilfe bezieht.
Sozialhilfe, IV und Arbeitslosenversicherung konkurrieren um Arbeitsvermittlung und Erwerbsintegration, was zu teuren Doppelspurigkeiten beiträgt	■ Einheitliche Anlaufstelle für Erwerbsintegration in allen Sozialsystemen	Es geht um eine Bündelung der Kräfte durch Zusammenarbeit. Prädestiniert, den Lead bei der Arbeitsvermittlung für alle Arbeitssuchenden zu übernehmen, sind die bestehenden Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV. Die Sozialberatung kann sie bei der Sozialhilfe anfordern. Für den Umgang mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen hat die IV spezifisches Knowhow.

6.5 An bestehenden Potenzialen anknüpfen

Die Triebfeder fast aller Menschen, ihre Verhältnisse zu verbessern, Verantwortung für die Ihren zu übernehmen und ihr eigenes Leben zu leben, ist die stärkste Verbündete der Sozialpolitik. Zielt sie darauf, die Handlungsspielräume auch sozial Schwächerer zu erweitern, hilft sie mit Belastungen umzugehen, knüpft sie an den vorhandenen Potenzialen an und schafft Möglichkeiten, so werden die meisten ihre Chancen nutzen. Das ist das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe.

Hilfe zur Selbsthilfe funktioniert weder durch Bevormundung noch durch Zwang. Druck und Zwang können punktuell sinnvoll sein im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung, die hier wie überall nötig ist. Die Abklärungs- und Kontrollverfahren sollen auch im Sozialbereich wirksam sein, den Aufwand aber in ver-

nünftigen Grenzen halten und nicht stigmatisieren. Längerfristig sind Massnahmen jedoch nur wirksam, wenn die unterstützten Personen sie auch wollen und in ihre eigene Lebenswelt integrieren.

Hilfe zur Selbsthilfe bedingt, Beratung und Coaching zu stärken, um die lebenslange Abhängigkeit von Unterstützungszahlungen zu vermeiden. Daher ist Abschreckung und die Tabuisierung von Hilfe eine kurzsichtige Strategie. Auf notwendige Unterstützung bei der Bewältigung von Schwierigkeiten zählen zu können, egal ob sie Gesundheitsprobleme, familiäre Konflikte, Arbeitslosigkeit oder anderes betreffen, macht es erst möglich, Krisen zu überwinden.

Potenziale, an die der Sozialstaat anknüpfen kann, bestehen auch in der Arbeitswelt. Unternehmen mit sozialer Verantwortung können die Handlungsspielräume und Fähigkeiten ihrer Beschäftigten stark erweitern. Dies etwa im Bereich der Arbeitsplatzgestaltung und Entlohnung, der Aus- und Weiterbildung, durch familienfreundliche Arbeitsbedingungen, Gesundheitsförderung, Massnahmen gegen Diskriminierung und zu Gunsten der Work-Life-Balance bis hin zu eigentlichen Sozialprogrammen. Die Unternehmen sind immer wieder daran zu erinnern, wie wichtig es ist, dass sie diese Verantwortung im Rahmen ihrer Möglichkeiten wahrnehmen.

Potenziale liegen auch in den privaten sozialen Beziehungen, in der Familie und Verwandtschaft, im Bekannten- und Freundeskreis und in der Nachbarschaft. Preisgünstige soziale Infrastrukturen von der Kinderkrippe bis zur Spitex im Alter stärken familiäre Hilfe und Engagement im Freundeskreis. Private soziale Beziehungen, aber auch zivilgesellschaftliche Netzwerke und Hilfsprojekte haben ein grosses Potenzial, wenn sie gefördert und nicht überfordert werden. Richtig eingesetzt, vom Image älterer Fürsorge befreit und professionell begleitet kann auch Freiwilligenarbeit von allen Altersgruppen viel leisten und als Sinn und Kontakte stiftende Tätigkeit auch die Tätigen bereichern.

Die in Tabelle 5 aufgeführten Punkte umreissen mehr eine handlungsleitende Stossrichtung der Sozialpolitik als konkrete Reformen. Trotzdem halten wir die skizzierte Denkhaltung für zentral.

Tabelle 5: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Armut hängt mit einem Mangel an Handlungschancen zusammen.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Förderung der persönlichen Potenziale (Bildung, Gesundheit, Daseinskompetenzen) ■ Förderung der Potenziale im sozialen Nahraum ■ Integrative statt ausgrenzende Rahmenbedingungen in Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur und Politik schaffen. 	Ziel ist die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten auch von sozial Schwächeren.
Weder Bevormundung noch Zwang sind nachhaltige Hilfsstrategien.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wahlfreiheit respektieren 	Es geht in der Sozialpolitik nicht primär darum, anderen durch finanzielle Unterstützung und Integrationsprogramme die Verantwortung abzunehmen. Es geht darum, reale Chancen zu schaffen. Nur wer Chancen hat, kann sie nutzen. Dies lässt sich aber nicht erzwingen.
Das Potenzial der Wirtschaft, soziale Verantwortung gegenüber den Beschäftigten zu übernehmen, wird längst nicht überall ausgeschöpft.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Existenzsichernde Löhne ■ Bekämpfung von Diskriminierung ■ Durch Arbeitsbedingungen Vereinbarkeit mit Familienaufgaben und Pflegeverpflichtungen sichern ■ kürzere Arbeitszeiten ■ Betriebliche Weiterbildung für alle ■ Ausbildungsplätze anbieten ■ Beteiligung an (Re)Integration von nicht voll leistungsfähigen Personen 	
Der Sozialstaat kann die privaten Beziehungen nicht ersetzen.	<ul style="list-style-type: none"> ■ soziale Netze stärken 	Die privaten sozialen Beziehungen können (aber müssen nicht) tragfähige soziale Netze darstellen.
Das Engagement der Zivilgesellschaft soll nicht verdrängt werden.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zivilgesellschaftliches Engagement fördern 	Das Engagement zivilgesellschaftlicher Netzwerke und Hilfsprojekte stärkt den sozialen Zusammenhalt.

6.6 Kinder ins Zentrum stellen

In der heutigen Schweizer Sozialpolitik spielen Kinder eine sehr untergeordnete Rolle. Unter welchen Bedingungen sie aufwachsen, wird als reine Privatangelegenheit ihrer Eltern betrachtet. Dass diese oft nicht alle Freiheiten haben, ihren Kindern das bestmögliche Leben zu bieten, sondern selber finanziellen und zeitlichen Sachzwängen unterworfen sind, wird dabei geflissentlich übersehen. Kinder quasi als privates Hobby ihrer Eltern zu betrachten und sie nicht möglichst optimal zu fördern, ist kurzsichtig und mit hohen Folgekosten für die Gesellschaft verbunden. Denn was im frühen Alter verpasst wird, ist später nur noch schwer aufzuholen. Dabei geht es nicht um intellektuellen Drill vom ersten Schoppen an. Es geht darum, dass Kinder unter guten Bedingungen aufwachsen. Kinder brauchen verlässliche Beziehungen zu Bezugspersonen, die sich Zeit für sie nehmen können. Sie brauchen eine Umgebung, die ihnen Anregungen zum Entdecken bietet. Erwachsene, die Hunderte von Fragen beantworten. Und sie brauchen andere Kinder.

Für die Sozialpolitik bedeutet dies erstens, dass die Lebensbedingungen der Familien möglichst gut sein müssen und Eltern bei Bedarf Unterstützung in ihren Erziehungsaufgaben finden sollen. Und es heisst zweitens, dass es über die enge Familie hinaus eine kindergerechte Umgebung braucht. Dazu gehört nicht nur, aber auch eine gute Kinderbetreuungsinfrastruktur, die sich nicht nur als Aufbewahrungsort von Kindern während der Erwerbstätigkeit ihrer Eltern versteht, sondern eine eigene Rolle bei der Förderung von Kindern übernimmt. Kinder entdecken hier anderes als zu Hause, was ihre Welt bereichern kann. Und gerade dort, wo die Eltern nicht helfen können, kompensieren Krippen, Tageseltern und schulergänzende Betreuungsinfrastrukturen. Sie unterstützen den Erwerb der Landessprache, sie helfen bei den Aufgaben, und sie sind für die Kinder und ihre Eltern immer da, um Schwierigkeiten zu besprechen. Als drittes ist wichtig, dass sich die Bildungspolitik in den Dienst aller Kinder stellt und nicht nur «die Guten» fördert.

Ein Missestand ist in der Schweiz die besonders grosse Armutsgefährdung von Familien mit Kindern. Der Handlungsbedarf ist erkannt. So schlägt der Bund in seiner Armutsstrategie die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien vor und auch die Sozialhilfekonferenz SKOS und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK unterstützen dies. Blockiert wird die nationale Realisierung der überfälligen Forderung derzeit durch das Bundesparlament, das zwei entsprechende Vorstösse seit zehn Jahren vor sich herschiebt. Ergänzungsleistungen für Familien hätten auch das Potenzial, die Existenzsicherung der Alleinerziehenden besser abzudecken, als dies die Alimentenbevorschussung tut, die derzeit mit erheblichem Aufwand harmonisiert werden soll.

Konkreter Reformbedarf besteht in den in Tabelle 6 aufgeführten Punkten.

Tabelle 6: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Mangelnde Vereinbarkeit und finanzielle Probleme machen die Lebensbedingungen für Familien oft unnötig schwierig.	■ Gute familienpolitische Rahmenbedingungen	Die zentrale Rolle der Familie beim Aufwachsen von Kindern ist nicht ersetzbar. Es gilt daher, Familien zu stärken und Eltern in ihren Erziehungsaufgaben zu unterstützen.
Kinder sind in der Schweiz ein Armutsrisiko und überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen.	■ Familien-Ergänzungsleistungen, möglichst auf Bundesebene ■ Verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf	
Der Entwicklungsrückstand von Kindern aus sozial benachteiligten Familien ist schon beim Schuleintritt so gross, dass er kaum mehr aufgeholt werden kann.	■ Frühförderung (vgl. 6.7)	Kinder sollen schon vor der Schulzeit eine kindergerechte und förderliche Umgebung haben. Auch ohne zu büffeln, lernen sie bereits in diesem Alter Entscheidendes. Hier wird das Fundament gelegt, auf dem die Schule später aufbaut. Im Interesse einer möglichst grossen Chancengleichheit sollen alle Kinder auch im Vorschulalter optimale Entwicklungschancen haben. Dazu gehört bei Fremdsprachigen, dass sie die Lokalsprache lernen.

Betreuungsstrukturen sind kein Luxus, sondern helfen mit, soziale Benachteiligungen auszugleichen.	■ Gute Kinderbetreuungsinfrastrukturen	Qualitativ gute und finanziell zugängliche Betreuungsinfrastrukturen über alle Altersstufen der Kindheit hinweg unterstützen Kinder in ihrem natürlichen Entdeckungsgeist und bieten wichtige Erfahrungsfelder. Davon profitieren insbesondere auch Kinder aus sozial benachteiligten Familien.
Das Schweizer Bildungssystem schafft es zu wenig, Kinder aus bildungsfernen Elternhaus den Anschluss an eine Berufsausbildung zu ermöglichen.	■ Auf Minimierung von Schulversagen ausgerichtete Bildungspolitik (vgl. 6.7)	Die Bildungspolitik soll niemanden durch die Maschen fallen lassen.

6.7 Mit Bildung Wohlstand sichern

Das Bildungssystem trägt der Tatsache noch zu wenig Rechnung, dass Bildung für die Sicherung von Wohlstandschancen heute eine zentrale Rolle spielt wie nie zuvor. Weil die Schweiz als Hochlohnland bei einfachen Tätigkeiten international nicht konkurrenzfähig ist und zudem viele Jobs für Tiefqualifizierte zum Beispiel im Bürobereich durch Automatisierung verschwanden, haben schlecht Qualifizierte immer mehr Mühe, eine Arbeit zu finden. Wer nicht mindestens einen Lehrabschluss schafft, bleibt tendenziell ein Leben lang armutsgefährdet. Unser qualitativ gutes und ausgebautes Bildungssystem aber hat eine grosse Schwäche: Es gelingt ihm häufig nicht, Kindern aus bildungsfernen Familien und solchen mit fremdsprachigen Eltern einen Berufsausbildungsabschluss zu ermöglichen. Das hat zwei Gründe: Erstens setzt die Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien zu spät ein. Sie beginnen die Schule bereits mit einem Rückstand, den sie kaum mehr aufholen können. Und zweitens setzt das Schulsystem zu stark darauf, dass die Eltern zu Hause den Kindern bei der Bewältigung des Schulstoffs helfen können.

Eine weitere Schwäche ist, dass das Bildungssystem die immer wichtiger werdende Weiterbildung nicht konsequent mitdenkt. Sie wird auch vom Stipendienwesen nicht systematisch mit abgedeckt. Wer sich aber beruflich nicht weiterbildet, verliert früher oder später im Erwerbsleben den Anschluss. Dies gilt insbesondere, wenn jemand im fortgeschrittenen Alter einen neuen Job suchen muss. Die Schweiz konnte die Weiterbildung lange getrost weitgehend den Betrieben überlassen. Weil die Leute vielfach Lebensstellen hatten und auf dem Arbeitsmarkt keine besser ausgebildeten Personen als Alternative zur Verfügung standen, lohnte es sich für die Unternehmen, ihre Beschäftigten nachzuqualifizieren. Dies ist heute aber nicht mehr im gleichen Mass der Fall. Daher ist ein stärkeres Engagement der öffentlichen Hand bei der Weiterbildung unumgänglich. Es ist allerdings nicht nötig, dass der Staat alleine die Finanzierung übernimmt, die früher bei den Betrieben lag. Hier sind ähnliche tripartite Lösungen möglich, wie sie im Lehrlingswesen bestehen. Wichtig ist insbesondere, dass auch die Schlechtqualifizierten erreicht werden. Man weiss, dass dies zum Beispiel über in den Arbeitsalltag integrierte betriebliche Bildungsangebote gelingt. Daher ist hier das Engagement der Wirtschaft zentral.

Erst im Aufbau begriffen ist vielerorts das System der Validierung von Bildungsleistungen. Wer berufliche Kenntnisse erwirbt, soll sich diese auch bestätigen lassen können, um auf dem Arbeitsmarkt etwas in der Hand zu haben. Dies ist für alle wichtig, die keinen klassischen Ausbildungsweg gehen. Zu ihnen gehören Personen mit Familienpflichten, die keine Vollzeitausbildung absolvieren können genauso wie aus dem Ausland Zugewanderte ohne anerkanntes Diplom oder Leute ohne Lehrabschluss, die ihre Berufskennntnisse im Arbeitsalltag erworben haben.

Konkreter Reformbedarf besteht aus sozialpolitischer Sicht in den in Tabelle 7 aufgeführten Punkten.

Tabelle 7: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Kinder, deren Eltern sie bei der Bewältigung des Schulstoffs nicht unterstützen können, haben in unserem Bildungssystem schlechte Karten.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Integrative Bildungspolitik ■ Tagesstrukturen für Kinderbetreuung inklusive Aufgabenhilfe ■ Einführung einer obligatorischen Ausbildungspflicht bis zum vollendeten 18. Altersjahr 	
Defizite, die im frühen Kindesalter entstanden sind, können später meist nicht mehr aufgeholt werden.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Frühförderung (kinder- und familiengerechtes Umfeld) ■ Unterstützung von Eltern bei ihren Erziehungsaufgaben ■ flächendeckende, qualitativ gute und finanziell zugängliche Kinderbetreuung ■ Erwerb der Lokalsprache vor dem Schuleintritt 	
Lebenslange Bildung ist eine Notwendigkeit, die Tiefqualifizierte sich oft nicht leisten können.	Das Engagement der öffentlichen Hand und insbesondere auch des Stipendienwesens im Bereich der Weiterbildung muss verstärkt werden.	Es braucht spezifische Angebote für Schlechtqualifizierte, die der Tatsache Rechnung tragen, dass Bildungsangebote bei dieser Gruppe viele Barrieren überwinden müssen.
Berufliche Kenntnisse und Ausbildungen, die andernorts erworben wurden, werden oft nicht anerkannt.	■ Validierung von Bildungsleistungen (flächendeckende Umsetzung des Systems)	

6.8 Frauen und Familien stärken

Auch für die Schweiz gilt, dass der Sozialstaat die Gleichstellung der Geschlechter bislang nicht vollumfänglich nachvollzogen hat. Hier gilt es vorrangig zwei Punkte zu lösen: Erstens die eigenständige soziale Absicherung von Frauen und Männern auch in Ehepaaren. Und zweitens die generelle soziale Absicherung von unbezahlter Haus- und Familienarbeit sowie von Pflegeaufgaben.

Im ersten Punkt zeigt etwa die AHV einen gangbaren Weg auf. Durch ihr Splitting der Rentenansprüche und ihre Betreuungsgutschriften hat sie die soziale Absicherung des Partners bzw. der Partnerin mit vornehmlich familiären Aufgaben entscheidend verbessert. Schwieriger ist die Situation bei den Pensionskassen, die eine Teilung der Ansprüche erst im Scheidungsfall und auch dann noch nicht vollständig kennen, aber immerhin Witwen- und Witwerrenten vorsehen. Da die Administration hier deutlich komplexer ist als in der AHV, macht ein Splitting kaum Sinn. Umso wichtiger ist eine bessere Pensionskassen-Absicherung von kleinen Salären.

Der zweite Punkt ist schwieriger zu lösen. Die generelle Bezahlung unbezahlter Arbeit ist kein gangbarer Weg, weil dies die geschlechtsspezifische Rollenteilung noch zementieren würde. Eine gerechtere Aufteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen ist zwar wichtig, führt aber gleichzeitig dazu, dass beide Geschlechter das Problem der schlechten sozialen Absicherung dieser Aufgaben zu spüren bekommen. Eine Lösung ist das noch nicht. Die Reformbemühungen müssen vielmehr in die Richtung gehen, einerseits allen durch eine effektive Vereinbarkeit von Familie und Beruf den Zugang zum Erwerbsleben offen zu halten, damit sie dort eigene Verdienst- und Absicherungschancen haben. Und andererseits alle sozial abzusichern. Gerade in Zeiten besonderer Beanspruchung setzt die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und familiären Aufgaben voraus, dass Menschen auch vom Erwerb freigestellt werden können. Dies betrifft erstens die betreuungsintensive Babyphase, in der die Schweiz als einziges Land mitten in Europa keine geschützte Elternzeit kennt, die durch ein entsprechendes Elterngeld finanziell abgesichert ist und durch beide Elternteile bezogen werden kann. Eine Elternzeit hat auch den Vorteil, dass die Abdeckung durch die Sozialversicherungen weiterläuft. Ein Modell für eine Elternzeit in der Schweiz hat die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF entwickelt. Wichtig ist eine zweite finanziell abgesicherte Freistellungsmöglichkeit, wenn Angehörige, von den Kindern bis hin

zum unverheirateten Lebenspartner, dringend Pflege benötigen. Die Rechte sind hier in der Schweiz rudimentär und eine finanzielle Absicherung fehlt oft ganz. Zu prüfen ist zudem ein generelles Weiterlaufen der Risikoversicherungen bei vorübergehenden Erwerbsunterbrüchen oder Pensenreduktionen.

Die Aufzählung macht deutlich, dass in der Sozialpolitik gleichstellungs- und familienpolitische Anliegen Hand in Hand gehen. Die Familienpolitik soll ein gutes Zusammenleben in neuen Verhältnissen sichern. Ein Knackpunkt ist dabei, dass das individuelle Lohnniveau nicht auf familiäre Verpflichtungen Rücksicht nimmt. Es liegt am familienpolitischen System, diese strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber der Übernahme von Verantwortung für Kinder auszugleichen. Dieser Ausgleich spielt in den meisten Kantonen vor allem für einkommensschwächere Familien ungenügend. Kinderzulagen erhalten nach wie vor nicht alle. Kinderabzüge bei den Steuern entlasten Familien mit tiefen Einkommen nicht wirksam. Auch Alimente reichen oft nicht aus, egal ob sie direkt bezahlt oder vom Staat bevorschusst werden. Insbesondere Working Poor-Familien nehmen Sozialhilfe nur zögerlich in Anspruch. Bei keinem anderen Haushaltstyp ist die Nichtbezugsquote ähnlich hoch.

Selbst der Bundesrat schlägt im Armutsbericht vom Frühling 2010 die Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien vor. Entsprechende Vorstösse sind auf Bundesebene seit längerer Zeit hängig. Eine einheitliche Lösung wäre einer Vielfalt kantonaler Modelle vorzuziehen. Aber es scheint alles andere als sicher, ob sie sich tatsächlich realisieren lässt. Die bereits umgesetzten kantonalen Modelle erlauben in der Zwischenzeit, Erfahrungen mit dem neuen Instrument zu sammeln.

Konkreter Reformbedarf besteht in den in Tabelle 8 aufgeführten Punkten.

Tabelle 8: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Kinder sind in der Schweiz ein Armutsrisiko.	■ Ergänzungsleistungen für Familien	
Die Gleichstellung der Geschlechter ist im Sozialsystem noch nicht verwirklicht	■ eigenständige und zivilstandsunabhängige soziale Absicherung für alle	
Unbezahlte Care-Arbeit ist schlecht abgesichert (vgl. 6.8)	■ Elternzeit und Elterngeld ■ Recht auf bezahlten Pflegeurlaub ■ Betreuungsgutschriften auch bei Pflege Erwachsener ■ Möglichkeit der Fortführung der Sozialversicherungen bei Erwerbsunterbrüchen	
Es ist nach wie vor schwierig, Familie und Beruf zu vereinbaren. (vgl. 6.8)	■ Flächendeckende und finanziell zugängliche Kinderbetreuungsangebote ■ Generelle Senkung der Elternbeiträge für Vorschulbetreuung durch stärkere Subventionierung ■ Vaterschaftsurlaub nach der Geburt ■ Elternzeit und Elterngeld ■ Recht auf bezahlten Pflegeurlaub ■ familienfreundliche Arbeitswelt	
Der familienpolitische Lastenausgleich verhindert nicht, dass das Wohlstandsniveau von Leuten mit Kindern durchschnittlich tiefer ist als das von Leuten ohne Kinder.	■ Kinderzulagen für jedes Kind ■ Erlass der Krankenkassenprämien für Kinder ■ bessere Absicherung für Alleinerziehende	
Die Erwerbsintegration beider Eltern erfordert in der Babyphase eine Elternzeit und Elterngeld.	■ Unterstützung für das Elterngeld-Modell der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF	

6.9 Zugang zum Erwerbsleben erhalten

Dass die Zutrittsschwelle zum Arbeitsmarkt in den letzten Jahren höher geworden ist, weil viele Stellen für Tiefqualifizierte verloren gingen, ist vielen nicht bewusst. Dass der Wegfall einfacherer Tätigkeiten und der wachsende Konkurrenzdruck die Ansprüche am Arbeitsplatz erhöhen, bedroht vor allem jene, die aus unterschiedlichsten Gründen nicht voll flexibel und leistungsfähig sind. Ein steigender Anteil der Menschen im Erwerbsalter verliert die Beschäftigungsfähigkeit und damit den Zugang zu einem geregelten Einkommen im Laufe der Zeit. Dies zeigt etwa der hohe Anteil IV-Abhängiger in den Vorruhestandsjahren.

Diese Entwicklung ist langfristig nicht haltbar. Und der Sozialstaat ist auch nicht in der Lage, einen immer weiter wachsenden Anteil an Menschen im Erwerbsalter zu unterstützen, die keine Beschäftigung mehr finden. Was tun?

Erstens soll die Arbeitsmarktpolitik zur Kenntnis nehmen, dass Jobs für Tiefqualifizierte verschwinden. Sie soll darum in die Weiterbildung Tiefqualifizierter und insbesondere auch in die bessere Ausbildung ihrer Kinder investieren. Sie soll dagegen keine Strukturerhaltung betreiben, indem sie einen künstlichen Tieflohnsektor schafft oder niedrige Löhne subventioniert. Eine solche Arbeitsmarktpolitik führt in die Sackgasse und in klassische Armutsfallen. Auch wenn es zu einer solchen Bildungsoffensive keine Alternative gibt, greifen diese Massnahmen aber erst mittelfristig. Kurzfristig sind Sozialtransfers und Beschäftigungsprogramme unumgänglich.

Zweitens muss der Sozialstaat über Mindestlöhne sicher stellen, dass er die Wirtschaft nicht indirekt quersubventioniert. Drittens sind die Erwerbschancen zu optimieren. Dazu gehören Massnahmen, die jungen Menschen erlauben, im Erwerbsleben überhaupt Fuss zu fassen, eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf, unkomplizierte und finanzierbare Umschulungsmöglichkeiten für Berufe mit Arbeitskräftemangel, eine gute Berufsberatung und Arbeitsvermittlung.

Viertens braucht es für die Erwerbsintegration nicht voll Leistungsfähiger klare Spielregeln. Es ist richtig, wenn Arbeitswillige, die keine Stelle finden, Einsatzmöglichkeiten auf subventionierten Trainingsarbeitsplätzen des Zweiten Arbeitsmarkts erhalten. Solche Einsätze eröffnen ihnen Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten. Sie sollen jedoch nicht zu Substitutionseffekten führen, also nicht Arbeitsplätze auf dem normalen Arbeitsmarkt ersetzen. Personen, die trotz Arbeitswillen auf längere Zeit den Schritt ins gewöhnliche Erwerbsleben nicht schaffen, sollen die Möglichkeit haben, im Rahmen von gemischtfinanzierten Arbeitsverhältnissen in Sozialfirmen oder auf begleiteten Einzelarbeitsplätzen in gewöhnlichen Unternehmen («supported employment») eingesetzt zu werden. Wichtig ist, dass sie in diesem Fall ein Begleitprogramm im Rücken haben, das ihre Interessen gegenüber dem Arbeitgeber vertritt und Ausbeutung verhindert. Dies können gut auch private Institutionen leisten. In diesen Teillohnmodellen decken die Lohnsubventionen nie mehr als den Zusatzaufwand an Betreuung und den Minderertrag aufgrund von Leistungsbeeinträchtigungen. Neben der Beschäftigungsfähigkeit ist in diesem Fall auch die soziale Integration ein Ziel.

Konkreter Reformbedarf besteht in den in Tabelle 9 aufgeführten Punkten.

Tabelle 9: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Die Situation auf dem Arbeitsmarkt wird für Tiefqualifizierte immer schwieriger.	■ Bildungsoffensive für Tiefqualifizierte	Da ein Grossteil der Tiefqualifizierten in der Schweiz zur Migrationsbevölkerung gehört, haben die Bildungsmassnahmen auch diesem Hintergrund Rechnung zu tragen.
Der Sozialstaat darf nicht gezwungen werden, die Wirtschaft quersubventionieren.	■ Existenzsichernde Mindestlöhne	

Der Eintritt in den Arbeitsmarkt und berufliche Neuorientierungen werden nicht optimal unterstützt	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hilfestellungen für Junge beim Berufseinstieg ■ Vereinbarkeit von Familie und Beruf ■ finanzierbare Umschulungen ■ gute Beratung und Vermittlung
Es fehlt an dauerhaften gemischtfinanzierten Arbeitsverhältnissen für Menschen ohne Chancen im ersten Arbeitsmarkt.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Klarer beruflicher oder sozialer Integrationsauftrag an Sozialfirmen. ■ Auf Dauer angelegte subventionierte Beschäftigung von nicht voll Leistungsfähigen in gewöhnlichen Firmen nur mit einem Begleitprogramm, das ihre Interessen vertritt.

6.10 Migrationsbevölkerung anerkennen

Die Schweiz ist ein Einwanderungsland, und ihre Sozialpolitik muss diesem Umstand Rechnung tragen. Bislang laviert sie zwischen Abschreckung und Integration. Wir gehen davon aus, dass es weder die Aufgabe der Schweizer Sozialpolitik sein kann, die Armutsprobleme der ganzen Welt zu lösen noch Armutsprobleme möglichst schnell und umfassend zu exportieren. Vielmehr haben Menschen, die hier leben, ein Recht auf Integration, auch im Sozialsystem.

Personen mit Migrationshintergrund sind besonders verletzlich in Krisensituationen, die auch materielle Probleme bewirken können. Sie kennen sich oft nicht aus, kennen auch den Sozialstaat nur vom Hörensagen und haben vielleicht unrealistische Vorstellungen darüber, können sich in der Lokalsprache ungenügend ausdrücken, müssen ohne die in der Heimat verbliebenen familiären Netze auskommen, haben Angst, übervorteilt zu werden oder bei Schwierigkeiten das Aufenthaltsrecht zu verlieren. Dies gilt in erhöhtem Mass, wenn noch andere Risikofaktoren wie gesundheitliche und familiäre Probleme oder ein tiefes Bildungsniveau hinzukommen.

Die Gegenstrategie liegt in einer fairen Chance auf soziale und berufliche Integration. Wenn die Schweiz schon die Ausbildungskosten ihrer importierten Arbeitskräfte nicht tragen musste, darf diese Integration auch etwas kosten. Sie beginnt mit besseren Startchancen durch gezielte Information zu für das Leben hier wichtigen Dingen wie Schulen und Bildungswesen, Arbeitsmarktgepflogenheiten und Rechten am Arbeitsplatz, Krankenkassen und Gesundheitswesen oder dem Steuersystem. Wichtig ist auch ein möglichst früher Erwerb der Lokalsprache, um sich selbständig weitere Informationen erschliessen zu können. Die Motivation zum Lernen ist ganz am Anfang auch besonders gross. Wird später geheiratet und kommen Kinder hinzu, dann sind deren Integrationshürden schon bedeutend kleiner. Gerade Frauen kommen oft im Familiennachzug in die Schweiz. Auch sie zu erreichen ist besonders wichtig. Da junge Familien aber vielfach wenig Geld haben, werden kostenpflichtige Sprachkurse rasch ein Problem. Zu verbessern sind auch die Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund. Ganz besonders gilt dies auch für Personen mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus. So haben etwa Jugendliche, die mit ihren Eltern nur vorläufig aufgenommen sind, vielerorts kein Anrecht auf Stipendien, obwohl genau sie dringend darauf angewiesen wären.

Die bei den Sozialdiensten verbreitete Strategie, wichtige Informationen zum Sozialstaat nicht zu übersetzen, um zu signalisieren, dass hier eine sprachliche Integration gefordert ist, wirkt dagegen kontraproduktiv. Sie erhöht die Abhängigkeit von zweifelhaften Mittelsmännern und begünstigt kaum, dass jene Hilfe erhalten, die sie am dringendsten brauchen. Aufmerksamkeit ist auch der Schnittstelle zwischen Ausländerrecht und Sozialpolitik insbesondere dort zu schenken, wo es um den Entzug von Aufenthaltsbewilligungen wegen finanziellen Schwierigkeiten von Personen mit einer Staatsbürgerschaft ausserhalb der EU geht. Dieser Export von Armut wird vielerorts noch dadurch verschlimmert, dass die Sozialhilfe auf ausbezahlte Pensionskassengelder für ihre Leistungen rükkassiert. Soziale Institutionen der Schweiz dürfen Rückkehrer in Finanznöten nicht um ihre Alterssicherung bringen.

Auch im Sozialstaat ist eine grundsätzliche Haltungsänderung im Sinne der transkulturellen Öffnung nötig. Der Begriff meint, dass es nicht darum geht, *für* die Migrationsbevölkerung Massnahmen zu treffen oder im Falle der Missbrauchsbekämpfung *gegen* gewisse Gruppen vorzugehen, sondern darum, *mit* der Migrationsbevölkerung zusammenzuarbeiten und dort, wo Probleme bestehen, auch gemeinsam Lösungen zu finden. Im Sozialbereich ist eine solche Strategie darauf bedacht, Personen aus den entsprechenden Herkunftsgruppen als Mitarbeitende in die sozialen Institutionen und alle Regelstrukturen wie Schulen, Gesundheitswesen und Verwaltung zu integrieren. Sie ist bemüht, eine Informationsstrategie zu finden, die Sprachschwierigkeiten und anderen Erfahrungshintergründen Rechnung trägt.

Konkreter Reformbedarf besteht in den in Tabelle 10 aufgeführten Punkten.

Tabelle 10: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Integrationschancen werden oft zu spät angeboten.	■ Bessere Startchancen durch eine bewusste Empfangskultur (mit Erklärungen zu Steuersystem, Krankenkassen/Gesundheitswesen, Bildungssystem, Arbeitsmarkt inkl. Rechten am Arbeitsplatz)	
Die Bildungschancen von Ausländerkindern sind nicht genügend ausgestaltet.	■ Vorschulische und schulische Integration der Migrationskinder ■ Zugang zu Ausbildung und Stipendien für Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus	
Der Erwerb der Lokalsprache scheitert zu oft an finanzielle Barrieren.	■ Kostenlose Kurse zum Erwerb der Lokalsprache	Der Staat spart schon dadurch, dass er die Schul- und Berufsbildung der Zugewanderten nicht bezahlen musste.
Die Übersetzung wichtiger Informationen ist mangelhaft	■ Zugangsbarrieren vermeiden	
Wer den Aufenthalt in der Schweiz nicht mehr selber finanzieren kann, wird mit seiner Armut ins Herkunftsland zurückspeidiert.	■ Zurückhaltung beim Entzug der Aufenthaltsbewilligung aufgrund finanzieller Schwierigkeiten insbesondere bei Familien ■ kein Rückkassieren ausbezahlter Pensionskassengelder durch die Sozialhilfe	
Der Migrationsbevölkerung wird zu wenig die Möglichkeit geboten, die Lebensverhältnisse in der Schweiz mitzugestalten.	■ Transkulturelle Öffnung aller Regelstrukturen	Zusammenarbeit mit der Migrationsbevölkerung bei der Lösung von auftauchenden Problemen durch ihren konsequenten Einbezug

6.11 Alterssicherung gewährleisten

Die Altersabsicherung ist im Vergleich zu anderen sozialen Risiken in der Schweiz generell gut und soll es bleiben. Dies auch, wenn wir in den kommenden Jahrzehnten deutlich mehr Mittel dafür benötigen als heute, zumindest bis um 2050 der Höhepunkt der demografischen Alterung vorbei sein wird. Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandprodukt BIP wird dadurch weiter steigen. Doch die Renten verschwinden nicht in einem schwarzen Loch, sondern fliessen als Konsumausgaben in den wirtschaftlichen Kreislauf zurück und stabilisieren so die konjunkturelle Entwicklung. Bürgerliche Kreise bezeichnen die kommende Entwicklung als «Zeitbombe». Sie fordern einen «Paradigmenwechsel», wonach die Schuldenbremse auf die Sozialversicherungen auszudehnen sei, also die Leistungen der Sozialwerke bei steigenden Kosten automatisch entsprechend gekürzt würden, weil die gleichen Kreise sich gegen zusätzliche Finanzmittel wehren.

Dies jedoch ist kein kluges Rezept gegen ein zeitlich vorübergehendes Phänomen. Eine solche Sparübung geht zu Lasten alter Leute, die sich in der Regel kein anderes Ersatz Einkommen schaffen können. Und sie trifft kaum die Gutgestellten. Vielmehr zielen die Sparvorschläge vor allem gegen die AHV, auf die Schlechterverdienende mit tiefen Pensionskassenrenten überproportional angewiesen sind. Da die AHV-

Renten bereits heute das Existenzminimum oft nicht decken und darum viele Ergänzungsleistungen benötigen, würden die Kosten folglich dort steigen.

Gefragt ist vielmehr eine vorübergehende Zusatzfinanzierung für die AHV. Auch eine Weltbankstudie schlägt eine solche Zusatzfinanzierung über die demografisch kritische Zeit hinweg vor. Dazu bevorzugt sie aus ökonomischer Sicht eine Erbschaftssteuer, weil dort die Wettbewerbsverzerrungen am geringsten ausfallen und die Erwerbsgeneration nicht zusätzlich belastet wird. Dies ist ein vernünftiger Vorschlag.

Wichtig ist eine gute Basisversicherung durch AHV und Pensionskassen. Ob das grosse Gewicht der zweiten Säule volkswirtschaftlich richtig und tragfähig ist, steht allerdings in Frage: Es fehlen sinnvolle Anlagemöglichkeiten für das Kapital der Pensionskassen. Aus Steuersparmotiven resultierende Überversicherung in der zweiten und dritten Säule ist dagegen zu unterbinden. Im Gegenteil soll der Solidaranteil jener zugunsten einer guten Basisversicherung grösser werden, bei denen die in der Verfassung verankerte angemessene Fortsetzung der Lebenshaltung nicht gefährdet ist.

Zu lösen sind auch die erwähnten Probleme um eine bedarfsgerecht und soziale verträgliche Flexibilisierung des Rentenalters, um Pensionskassen und Langzeitpflege sowie die soziale Integration im Alter wie in Tabelle 11 ausgeführt.

Tabelle 11: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Die immer wieder verlangten Abstriche bei AHV und EL treffen die sozial Schwächsten am stärksten	<ul style="list-style-type: none"> ■ AHV und Ergänzungsleistungen sichern ■ Über die kommenden Jahrzehnte mit den grössten Rentnerjahrgängen hinweg ist dazu eine vorübergehende Zusatzfinanzierung für die AHV nötig. 	
Eine Erhöhung des ordentlichen Rentenalters trägt wenig zur finanziellen Entlastung der Alterssicherung bei	<ul style="list-style-type: none"> ■ Keine Erhöhung des ordentlichen Rentenalters, aber auch keine Zwangspensionierung mit 65 Jahren 	Wer will, soll weiterarbeiten und damit die Sozialversicherungen entlasten und seine Absicherung verbessern können.
Während Gutsituierte sich bei Problemen in eine Frühpensionierung retten können, steht diese Option Schlechterverdienenden aus finanziellen Gründen kaum offen.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Übergangslösung für Langzeitarbeitslose und gesundheitlich Beeinträchtigte kurz vor dem Rentenalter 	In dieser Altersgruppe fallen viele beim Sozialstaat zwischen Stuhl und Bank. Für sie ist eine Übergangslösung nötig. Zu vermeiden ist, dass aus Not die Pensionskassenguthaben bezogen werden und damit die Absicherung im Alter leidet.
Wer über lange Zeit pflege- und betreuungsbedürftig wird, muss je nach Wohnort mit enormen Folgekosten rechnen.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Versicherungslösung für Langzeitpflege ■ Prüfung weiterer Finanzierungsquellen ■ Schweizweite Vereinheitlichung der Pflegekostenverteilung 	Das Gesundheitsobservatorium Obsan rechnet mit einer Verdoppelung der Langzeitpflegekosten im Jahr 2030 gegenüber heute. Die ab 2011 geltende neue Regelung der Pflegefinanzierung ist nicht nachhaltig und bringt eine Zusatzbelastung für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen. Die Finanzierung der Langzeitpflege muss auf eine neue Basis gestellt werden, wobei darauf zu achten ist, dass Heimpflege gegenüber der Pflege zu Hause nicht bevorteilt wird.
Schon heute fehlt Personal in der Langzeitpflege, und der Personalbedarf wird weiter zunehmen.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pflegenotstand vermeiden 	Um einen Personalnotstand in der Pflege zu verhindern, braucht es dringend Massnahmen zur Aufwertung des Pflegeberufes und insbesondere der Langzeitpflege.
Die Alterssicherung in der Schweiz berücksichtigt demografische und wirtschaftliche Schwankungen nicht.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nachhaltige Finanzierung der Alterssicherung ■ Einbau einer kontinuierlichen, aber sozial ausgestalteten Anpassung an die Erfordernisse der Generationengerechtigkeit. 	Die Forderung nach Generationengerechtigkeit kann auch über die Finanzierungsseite gesteuert werden, z.B. indem Finanzierungsformen vorgezogen werden, an welche die Rentengeneration selber mit zahlt, oder eine Erbschaftssteuer.
Bis heute fehlen vernünftige Datenquellen und Untersuchungen zu Effizienz, Gewinnmargen und Risikopositionen der Pensionskassen.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verbesserte Transparenz bei den Pensionskassen insbesondere auch bezüglich der Verwaltungskosten 	Die Verantwortung ist bei den Bundesbehörden unselig aufgeteilt zwischen dem Bundesamt für Sozialversicherungen und jenem für Privatversicherungen. Sie nehmen ihre Aufgabe, Transparenz zu schaffen, insgesamt zu wenig wahr. Gerade Klein- und Mittelbetriebe können sich kaum einen vernünftigen Über-

Es fehlt an klaren Spielregeln und Rechenschaftspflichten für Versicherungen und Pensionskassen, die als Privatfirma von einem Versicherungsobligatorium profitieren.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Klare Vorgaben und enge Aufsicht bei Pensionskassen in der laufenden Strukturreform durchsetzen ■ Insbesondere klare Begrenzung der Gewinnentnahmen der Lebensversicherungen ■ Gemeinnützige Trägerschaften der professionellen Versicherungsanbieter, um Interessenskonflikte zu entschärfen 	<p>blick über die besten Angebote verschaffen. Auch die Erfahrungen mit dem Vorbezug von Pensionskassengeldern und der damit verbundenen Gefahr einer mangelnden Absicherung im Alter sind kaum untersucht.</p> <p>Die bestehenden Milizstrukturen sind mit der Beaufsichtigung oft überfordert.</p>
Die Pensionskassen sichern tiefe Einkommen nicht ab und sind nicht geschlechtergerecht ausgestaltet.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revision der zweiten Säule, die vereinfacht und allen gleichen Zugang verschafft 	Das bestehende System von Mindestverdienst und Koordinationsabzug bei den Pensionskassen ist kompliziert und überholt. Es führt zu zahlreichen Gerechtigkeitsproblemen. Hier ist eine grundsätzliche Vereinfachung anzustreben.
Im Alter sind viele von Vereinsamung bedroht	<ul style="list-style-type: none"> ■ Soziale Integration ist auch im Alter ein Thema, dem Aufmerksamkeit zu schenken ist. 	Besonders vereinsamungsgefährdet sind allein-stehende Hochbetagte mit gesundheitlichen Einschränkungen, insbesondere wenn sie keine Nachkommen haben.

6.12 Kostenbewusst bleiben

Der Sozialstaat ist finanzierbar. Aber nicht alles, was an sich wünschbar wäre, lässt sich problemlos bezahlen. Ein Sozialstaat kann für die Wirtschaftskraft eines Landes zur Belastung werden, aber das muss nicht so sein. Wichtig ist, dass er ein gutes Preis-Leistungsverhältnis aufweist und die vorhandenen Mittel möglichst produktiv und gleichzeitig gerecht einsetzt. Dann hat er auch den Charakter einer Investition. Zentral ist zudem, dass alle Politikbereiche in die gleiche Richtung zielen und der Sozialstaat nicht für Probleme aufkommen muss, die durch Politikversagen anderswo erst geschaffen werden.

Gleichzeitig soll der schweizerische Sozialstaat nicht zu einem Billigmodell werden, das dann versagt, wenn man es braucht. Daher braucht es neben einer effizienten Organisation und einer Minimierung der Zahl von Unterstützungsbedürftigen auch eine solide Finanzierung. Damit genügend Einnahmen für den Sozialstaat erzielt werden können, ist eine möglichst breite Steuerbasis anzustreben, also Unternehmungen und Privathaushalte, die über Gewinne beziehungsweise Einkommen und Kaufkraft verfügen. Voraussetzung dazu sind eine kluge, integrative Arbeitsmarktpolitik, gut ausgebildete Leute, die mit den steigenden Anforderungen im Erwerbsleben Schritt halten können, und günstige Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dass eine solche Strategie aufgehen kann, haben insbesondere die skandinavischen Staaten vorgemacht.

Wichtig ist weiter eine sozialverträgliche Finanzierung. Da alle Finanzierungsarten Vor- und Nachteile haben, kommt es auf den richtigen Mix an:

■ **Über Lohnprozente** einbezahlte Beiträge vermitteln das Gefühl, ein Recht auf die entsprechenden Leistungen erworben zu haben. Diese lassen sich nicht so leicht aufgrund politischer Launen kürzen. Gleichzeitig verteuern Lohnprozente die Arbeit. Je höher sie sind, desto eher zögert ein Betrieb, Leute einzustellen. Zudem schwanken die Lohnvolumen und damit die Lohnprozente mit wechselnder Konjunktur besonders stark. Ein grosses Gerechtigkeitsproblem besteht darin, dass bei der heute zur Hauptsache über Lohnprozente realisierten Finanzierung ein kleiner werdender Teil der Bevölkerung die wachsenden Sozialausgaben aller Bevölkerungsgruppen fast allein berappt. Hier sind die Grenzen der Belastung erreicht und Alternativen nötig.

■ **Allgemeine Steuergelder:** Einkommenssteuern belasten Besserverdienende stärker und sorgen damit für sozialen Ausgleich. Dieser Effekt wird jedoch durch die ausgebauten Abzugsmöglichkeiten für Gutgestellte zu einem erheblichen Teil unterlaufen. Wichtig ist weiter, dass auch die Unternehmenssteuern ei-

nen angemessenen Anteil an die Finanzierung der Soziallasten beitragen. Gegenüber Lohnprozenten haben Steuergelder den Vorteil, dass sie von der Rentengeneration mitfinanziert werden, also nicht allein die Erwerbsgeneration belasten.

■ **Mehrwertsteuern** belasten den Konsum. Sie sind nicht nur unsozial, weil auch hier die Rentengeneration mit zahlt. Zwar machen bei ärmeren Haushalten, welche nicht sparen können, Konsumausgaben einen höheren Anteil am Einkommen aus, was aber dadurch gemildert wird, dass viele Dinge aus dem Grundbedarf mit einem tieferen Satz besteuert werden. In absoluten Zahlen konsumieren Reichere mehr. Zudem werden hier nicht nur einheimische Produkte belastet, sondern auch importierte.

■ **Erbschaftssteuern** wurden in den letzten Jahrzehnten in vielen Kantonen für die direkten Nachkommen abgeschafft. In der ökonomischen Theorie der optimalen Besteuerung dagegen rangieren sie weit oben, weil sie den Wettbewerb kaum verzerren. Erbschaftssteuern tun auch kaum weh. Wenn sie mit genügend hohen Freibeträgen verbunden sind, wird selbst die Weitergabe von Familienliegenschaften nicht tangiert. Nur die ganz hohen unverdienten Vermögen fallen etwas weniger hoch aus. Erbschaftssteuern haben zugleich den Effekt, dass sie die Solidarität innerhalb der Rentengeneration erhöhen. Daher sind sie besonders geeignet, um zweckgebunden für Sozialausgaben im Alter eingesetzt zu werden.

Auch weitere Varianten wie eine ökologische Steuerreform sind zu prüfen.

Wichtige Leitlinien für die Finanzierung der Sozialausgaben sind die in Tabelle 12 aufgeführten Punkte.

Tabelle 12: Handlungsbedarf und Massnahmen

Handlungsbedarf	Massnahmen	Erläuterung
Die Sozialpolitik setzt oft zu spät an und nicht dann, wenn sich Probleme am leichtesten vermeiden oder lösen lassen.	■ Wirkungsoptimierte Sozialpolitik	Konsequente Integration ist dazu ein wichtiger Schlüssel. Zudem werden die Wirkungen auch optimiert, wenn der Sozialstaat an vorhandene Potenziale anknüpft.
Es fehlt eine übereinstimmende Zielsetzung in allen Politikbereichen, ohne die eine effektive Steuerung der Sozialpolitik im weiteren Sinn nicht möglich ist.	■ Klare Zielformulierung	Die Sozialpolitik, aber auch die Politikfelder, die mit ihr zusammenwirken, sind auf klare Ziele auszurichten, die sie gemeinsam erreichen können.
In der Sozialpolitik sind die unmittelbaren Kosten stets klar ersichtlich, die langfristige Wirkung aber wird kaum sichtbar.	■ Kostenwahrheit und nachhaltige Budgetierung	Kostenwahrheit bedeutet, dem Preis eine Leistung gegenüberzustellen und insbesondere auch die Konsequenzen nicht erfolgter sozialer Investitionen mit zu bedenken.
Es wird oft zu wenig wahrgenommen, wie wichtig eine gutgehende Wirtschaft für die soziale Sicherheit ist.	■ Solide Finanzierungsbasis durch hohe Erwerbsintegration ■ über die Generationen hinweg nachhaltiger Anpassungsmechanismus	
Die Arbeit ist bereits stark mit Sozialausgaben belastet. Daher sind bei künftigem Finanzbedarf andere Finanzierungswege zu erwägen.	■ Zurückhaltung mit zusätzlichen Lohnprozenten.	Vorzuziehen ist, die oberen Einkommenslimiten aufzuheben und im Sinne einer Solidarleistung auch auf Höchsteinkommen Sozialbeiträge zu erheben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es die vielen ausgeführten Einzelschritte braucht, um eine Sozialpolitik mit Zukunft zu realisieren. Die Voraussetzung dafür, auf diesem Weg vorwärtszukommen bleibt jedoch, in der Schweizer Sozialpolitik wieder einen mehrheitsfähigen Grundkonsens zu finden.

7 Glossar

Bedarfsleistung

Bei diesen Sozialleistungen wird der Bedarf von Fall zu Fall geprüft. Bedarfsabhängige Leistungen kommen nur dort zum Zug, wo die Absicherung durch die → **Sozialversicherungen** nicht greift oder die Existenz nicht deckt. Finanziell am bedeutendsten sind *Ergänzungsleistungen zu AHV/IV*, die national geregelt sind. Alle anderen Bedarfsleistungen fallen in die Zuständigkeit der Kantone. Jeder Kanton geht seinen eigenen Weg, um das Existenzminimum zu garantieren, und regelt die Berechtigung für die entsprechenden Leistungen anders. Während es *Krankenkassen-Prämienverbilligungen*, *Sozialhilfe*, *Stipendien* und *Alimentenbevorschussung* überall gibt, kennen einige Kantone noch weitere Unterstützungen wie *Familienergänzungsleistungen* oder *Wohnkostenzuschüsse*.

Care

Der unübersetzbare Begriff kombiniert zwei Elemente: handfestes sich kümmern und pflegen mit dem Gefühl von am Herzen liegen und gern haben. Konkret geht es um Haus- und Familienarbeit, um Betreuung und Pflege. Der monetäre Anreiz ist bei dieser Care-Arbeit teilweise ersetzt durch einen emotionalen, durch menschliche Nähe und Verantwortungsgefühl, die auch auf Gegenseitigkeit und geschlechtsspezifischen Normen beruhen. Care-Arbeit ist nicht immer unbezahlt. Tätigkeiten, die im privaten Rahmen gratis erbracht werden, erfolgen in einem Spital, bei einem Sozialdienst oder in einer Kinderkrippe durch bezahltes (meist weibliches) Personal. Aber unbezahlte Arbeit hat fast immer einen Bezug zu Care. Rund vier Fünftel der Care-Arbeit werden in der Schweiz unbezahlt geleistet.

Diese Art der Arbeit, die lange gar nicht als solche betrachtet wurde, hat ihre eigene Logik: Sie ist zeitlich schlecht abgrenzbar, weil Präsenz, Verantwortlichkeit und Verlässlichkeit eine grosse Rolle spielen. Sie ist relativ schlecht planbar, da Unerwartetes, häufige Unterbrechungen, permanentes Umdisponieren und entsprechend hohe Flexibilität erfordern. Sie hat nicht immer ein klar definierbares Produkt, weil menschliche Beziehungen und langfristige Effekte eine wichtige Rolle spielen. Sie ist geprägt von multi-tasking und hohem Kommunikations- und Koordinationsbedarf. Und sie ist ökonomisch nur begrenzt optimierbar: Care-Arbeit entzieht sich der Logik von Automatisierung und Massenproduktion. Tätigkeiten wie zuhören und Gespräche führen etwa können nicht beliebig beschleunigt werden. Die Löhne für Care-Arbeit stehen deshalb tendenziell unter Druck, der noch dadurch verschärft wird, dass andere die (fast) gleiche Arbeit gratis machen.

Handlungschancen (Verwirklichungschancen)

Der Begriff wird als näherungsweise Übersetzung des englischen Worts «capabilities» verwendet, das im sogenannten Capability-Ansatz des indischen Ökonomie-Nobelpreisträgers Amartya Sen eine zentrale Rolle spielt. Sen geht davon aus, dass ein Mensch aus einem bestimmten Spektrum an Handlungsmöglichkeiten gewisse Optionen auswählt. Je grösser das Auswahlpektrum und damit die Wahlfreiheit, desto besser für die Person. Die Handlungs- oder Verwirklichungschancen ergeben sich einerseits aufgrund der Güter, die jemand zur Verfügung hat, und andererseits aufgrund der Umwandlungsfaktoren, also den Möglichkeiten, Güter so einzusetzen, dass sich die Handlungsspielräume erweitern. Beispielsweise nützt ein Auto nur etwas, wenn man selbst fahren kann, die Wirtschaft Treibstoff zur Verfügung stellt und der Staat Strassen gebaut hat. Armut hängt mit einem Mangel an Handlungschancen zusammen. Und das Ziel der Sozialpolitik ist gemäss Sen, die Handlungschancen aller Menschen zu erweitern. Gesellschaftliche Ungleichheit wirkt in diesem Punkt besonders gravierend aus.

Integration (und Ausgrenzung)

Der Begriff der Integration wird hier nicht allein auf Migration bezogen, sondern in einem umfassenden Sinn gebraucht und hat eine berufliche, eine soziale und eine kulturelle Dimension. Integration meint nicht eine unkritische Zurichtung auf geltende soziale Normen, sondern hat das Ziel, soziale Chancen zu eröffnen. Allein die Überlegung, Integration sei wichtig, dokumentiert, dass in einer Gesellschaft nicht alle automatisch dazugehören, sondern Gemeinschaften immer auf einer Unterscheidung zwischen «Dinnen» und «Draussen» basieren. Prozesse von Integration und Ausgrenzung bestimmen die Handlungschancen aller Menschen stark mit. Was an Sich-Einfügen oder Eingefügt-Werden nötig ist, bleibt auszuhandeln. Die Forderung nach umfassender Angleichung kann kein Ziel sein: Sie setzt den Verlust der eigenen Identität voraus und zerstört die gesellschaftliche Vielfalt. Vielmehr meint Integration einen gegenseitigen Lernprozess, der ein gutes Zusammenleben auf der Grundlage der Grundwerte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz ermöglicht und auf individueller Ebene Zugang zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft schafft. Integration setzt sowohl die Offenheit der Aufnahmegesellschaft als auch den Willen der zu integrierenden Person voraus. Im Fall von Ausländerinnen und Ausländern wird erwartet, dass sie sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und eine Landessprache erlernen.

Reale Chancengleichheit

Der Begriff der Chancengleichheit bleibt oft reine Theorie, weil nicht mitbedacht wird, dass es gewisse Rahmenbedingungen braucht, um Chancen wirklich wahrnehmen zu können. Dazu gehören finanzielle Mittel, politische Freiheiten, die Zustände zu verändern, soziale Chancen statt Barrieren sowie soziale Sicherheit. In Anlehnung an Amartya Sen wird darum hier der Begriff der realen Chancengleichheit verwendet, um das Ziel möglichst vielfältiger Handlungs- und Verwirklichungschancen aller zu bezeichnen.

Schwelleneffekte

Schwelleneffekte zeigen sich bei Bedarfsleitungen wie Prämienvorbilligungen, Ergänzungsleistungen, Alimentenbevorschussung, reduzierten Krippentarifen und Sozialhilfe. Diese Leistungen werden meistens unter einer bestimmten Einkommensgrenze ausbezahlt. Ein Haushalt, der mit etwas mehr Erwerbseinkommen eine solche Grenze überschreitet, kann den Anspruch auf die ganze Leistung verlieren und dadurch auf ein deutlich tieferes verfügbares Einkommen zurückfallen. So lohnt es sich nicht, sein Einkommen zu verbessern – das Bemühen, auf eigenen Beinen zu stehen, wird untergraben. Ähnliche Negativeffekte können durch abrupt einsetzende Steuern auf tiefen Einkommen entstehen. Um Schwelleneffekte zu minimieren, sind koordinierte Bedarfsleistungs- und Steuersysteme mit einem fließenden Übergang notwendig.

Soziale Gerechtigkeit

Was dieser Begriff umfasst, wird grundsätzlich kontrovers diskutiert. Das Konzeptpapier vertritt einen letztlich menschenrechtlich abgestützten Gerechtigkeitsbegriff. Es geht von der Würde der einzelnen Menschen und ihren Lebenschancen aus und nicht von einem übergeordneten Gesellschafts- oder Wirtschaftsinteresse, dem sie dienen und sich unterordnen sollen. Auch aus dieser Perspektive ist aber wichtig, wie das gesellschaftliche Zusammenleben organisiert ist. Das Papier vertritt in Anlehnung an den indischen Armutsforscher und Ökonomie-Nobelpreisträger Amartya Sen, dass soziale Gerechtigkeit sich daran misst, wie alle Menschen Lebenschancen verwirklichen können, was sie werden können und wie gut es ihnen dabei geht. Armut ist in dieser Sicht Ausdruck eines Mangels an Handlungschancen. Soziale Ungleichheit gilt es vor allem zu bekämpfen in der Form ungleicher Freiheiten, sich Ziele zu setzen und sie zu verwirklichen. Soziale Gerechtigkeit bedingt daher → **reale Chancengleichheit**.

Soziale Sicherung/Soziale Sicherheit

Soziale Sicherheit ist ein Recht, das in der Menschenrechtserklärung verankert ist. Es wird durch soziale Sicherung realisiert. Im engeren Sinn wird darunter die Absicherung gegen die wichtigen sozialen Risiken Krankheit, Behinderung, Unfall, Alter, Arbeitslosigkeit, Verlust des Ernährers (Tod des Ehepartners, der Eltern), Mutterschaft und Familienlasten verstanden. In einem weiteren Sinn übernehmen auch soziale Einheiten wie Familie und Verwandtschaft Aufgaben der sozialen Sicherung.

Sozialer Nahraum

Der soziale Nahraum umfasst alle Personen im Umfeld eines Menschen, zu denen eine persönliche Beziehung besteht. Oft wird unterschieden zwischen einem primären Netz, das aus Familie und Verwandtschaft besteht, und einem sekundären Netz, zu dem Freundeskreis und Bekannte, aber auch die Nachbarschaft gehören.

Sozialhilfe

Sozialhilfe ist definitionsgemäss das letzte soziale Netz, das die Existenzsicherung gewährleistet. Obwohl die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Richtlinien erlässt, sind die Leistungen der Sozialhilfe von Kanton zu Kanton, ja sogar von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. Typisch für dieses letzte Netz ist jedoch überall, dass es auf individuelle Notlagen ausgelegt ist und daher finanzielle Unterstützung mit persönlicher Beratung kombiniert. Real sind es jedoch zunehmend strukturelle Probleme wie ein schwieriger Erwerbseinstieg für Junge, Alleinerziehendensituationen oder Langzeitarbeitslosigkeit im fortgeschrittenen Alter, welche die Fallzahlen in der Sozialhilfe ansteigen lassen.

Sozialpolitik (im weiteren und im engeren Sinn)

Sozialpolitik ist die Bezeichnung für Massnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation insbesondere benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen. Träger der Sozialpolitik sind vornehmlich der Staat, daneben aber auch Unternehmen, Hilfswerke, Kirchen, Vereine und Selbsthilfegruppen. **Im engeren Sinn** wird der Begriff der Sozialpolitik für Massnahmen verwendet, die der direkten Armutsbekämpfung und –verhinderung dienen: Es sind dies vor allem die Sozialversicherungen, die Sozialhilfe und die weiteren kantonalen Bedarfsleistungen. Zur Sozialpolitik **im weiteren Sinn** gehören jedoch auch andere für die soziale Situation entscheidende Politikbereiche wie Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Wohnungsmarkt, Steuerrecht usw. dazu.

Sozialstaat

Ein Sozialstaat ist ein Staat, der in seinem Handeln soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit anstrebt, um die Teilhabe aller an den gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen zu gewährleisten. Der Begriff umfasst auch die Gesamtheit staatlicher Einrichtungen, Steuerungsmassnahmen und Normen, um das Ziel zu erreichen, Lebensrisiken und soziale Folgewirkungen abzufedern. Ein Sozialstaat verpflichtet sich, für einen sozialen Ausgleich der Gesellschaft zu sorgen. Die Schweiz hat dies in ihrer Bundesverfassung verankert (Artikel 2, 12, 41 und 94). Im englischen Sprachraum gebräuchlicher ist der Begriff des Wohlfahrtsstaats (welfare state), der teilweise auch abgrenzend genutzt wird, um eine umfassendere Wohlfahrtsstrategie z.B. im Kontext der skandinavischen Staaten zu bezeichnen. Hier werden die Begriffe jedoch synonym verwendet.

Sozialsystem

Dieser Begriff fasst das ganze System der über Steuern und Sozialabgaben finanzierten Absicherungen für die Bevölkerung zusammen. Diese Gesamtsicht ist insbesondere wichtig, um die Auswirkungen von Um-

verteilung auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu betrachten. In einer neoklassischen Sicht werden Sozialausgaben insgesamt als Netto-Wohlstandsverlust gewertet. In einer keynesianischen Perspektive ist dies aus drei Gründen nicht so: Erstens stützen Sozialtransfers die private Konsumnachfrage, zweitens wirken sie in Krisenzeiten als Stabilisator und drittens dämpfen sie Unsicherheit ein. Empirisch lässt sich kein statistisch signifikanter negativer Zusammenhang zwischen dem Ausbau des Sozialstaates und dem Wachstum bzw. der Beschäftigung herleiten.

Sozialversicherung

Sozialversicherungen sind in der Schweiz das wichtigste Instrument der → **sozialen Sicherung**. Es handelt sich um gesamtschweizerisch geregelte obligatorische Versicherungen für die ganze Bevölkerung, die zu einem grossen Teil über Lohnabzüge finanziert werden. Fast für jedes Risiko besteht ein eigenes Gesetz. So besteht eine Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV), eine Invalidenversicherung (IV), die Berufliche Vorsorge (BVG, Pensionskassen), Unfallversicherung (UV), Militärversicherung (MV), Erwerbsersatzordnung (EO), Mutterschaftsversicherung (MV), Familienzulagen und die Arbeitslosenversicherung (ALV). Dagegen besteht keine obligatorische Versicherung bei Erwerbsausfall wegen Krankheit. Versichert sind in den meisten Fällen nur Erwerbstätige oder Ehefrauen. Und die Höhe der Leistungen hängt von der Höhe der einkommensabhängigen Beiträge ab. Die Grundidee der Sozialversicherungen ist, den Lebensstandard auch dann mehr oder weniger halten zu können, wenn aufgrund der versicherten Risiken das Erwerbseinkommen wegfällt.

Wirksamkeit (Effektivität)

Wirksamkeit bezeichnet das Ausmass, in dem beabsichtigte Wirkungen auch erreicht werden, und dies unabhängig vom nötigen Aufwand. In der Sozialpolitik ist sie also der Gradmesser dafür, ob die richtigen Dinge getan werden.

Wirtschaftlichkeit (Effizienz)

Der Begriff der Wirtschaftlichkeit wägt Kosten und Nutzen gegeneinander ab. Es geht nie um eine Kostenminimierung um jeden Preis. Die Frage kann vielmehr sein, wie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln eine möglichst hohe Wirksamkeit erreicht werden kann oder wie ein bestehendes Ziel möglichst kostengünstig zu erreichen ist. In der Sozialpolitik ist Wirtschaftlichkeit der Gradmesser dafür, ob die Dinge richtig getan werden.

8 Literaturverzeichnis

- Aeppli, Daniel C.; Thomas Ragni (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik 28, Bern
- Agarwal, Bina; Jane Humpries; Ingrid Robeyns (eds. 2005): Amarty Sen's Work and Ideas: A Gender Perspective. London/New York (Routledge)
- Antonovsky, Aaron (1997): Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit. Erweiterte deutsche Ausgabe von A. Franke, Tübingen
- Baumann, Beat, Jürgen Stremlow, Rahel Strohmeier, Annegret Bieri (2010): Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 6/10. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern
- Baumann, Katerina; Margareta Lauterburg (2001): Knappes Geld • ungleich verteilt, Gleichstellungsdefizite in der Invalidenversicherung. Basel/Genf/München, D, Helbing & Lichtenhahn
- Bertozzi, Fabio; Giuliano Bonoli et Benoît Gay-des-Combes (2005): La réforme de l'Etat social en Suisse. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes
- Bigler-Eggenberger, Margrith (1979): Soziale Sicherung der Frau. Bern, Frankfurt (P. Lang)
- Böhringer Peter et al. (2007): Flexicurity: Bedeutung für die Schweiz. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsberichte 14 und 15. Bern.
- Bonoli, Giuliano; Fabio Bertozzi (eds., 2008): Les nouveaux défis de l'Etat social. Neue Herausforderungen für den Sozialstaat. Lausanne
- Bonvin Jean-Michel (2009): Der Capability Ansatz und sein Beitrag für die Analyse gegenwärtiger Sozialpolitik. In: Soziale Passagen, Volume 1, Number 1 / Mai 2009, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bonvin Jean-Michel/Moachon Eric (2005): L'activation et son potentiel de subversion de l'État social. In :Vielle Pascale, Pochet Philippe, Cassiers Isabelle: L'Etat social actif – vers un changement de paradigme? PIE, Bruxelles, 63-92
- Budowski, Monica, Michael Nollert (Hg., 2008), Soziale Gerechtigkeiten. Zürich (Seismo)
- Bundesrat (2009): Jugend und Gewalt. Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Leuthard (03.3298), Amherd (06.3646) und Galladé (07.3665). Bern
- Bundesrat (2010): Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N). Bern.
- Bundesrat (2010): Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N). Bern.
- Bütler, Monika: Ergänzungsleistungen. [Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter.] [Avenir Suisse,] Zürich 2009.
- Crettaz, Eric u.a.: Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. [Konzepte und Ergebnisse.] [Bundesamt für Statistik,] Neuenburg 2009.
- Crettaz, Eric: Armut von Personen im Erwerbsalter. [Bundesamt für Statistik,] Neuenburg 2008.

- Dingeldey, Irene (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und Befähigung“. Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien. *Berliner Journal für Soziologie*. Volume 17, Number 2 / Juni 2007
- Dubach, Philipp, Heidi Stutz, Ruth Calderón (2010): *Armutsbericht Basel-Stadt. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen*. Basel (Merian Verlag)
- Dummermuth, Andreas: Brauchen wir eine Neuordnung der Finanzierung und Aufgaben (NFA) für die Soziale Sicherheit? Inputreferat an der Mitgliederversammlung der SKOS vom 4. Juni 2009.
- Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) (2010): *Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit. Impulse aus Sicht der Gleichstellung*. Bern
- Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ): *Welche Zukunft? Armut und sozialer Ausschluss von Kindern und Jugendlichen*. Bern.
- England, Paula (2005): *Emerging Theories of Care Work*. *Annual Review of Sociology*, Vol. 31: 381-399
Department of Sociology, Stanford University, Stanford
- Esping-Andersen, Gosta (2009): *The Incomplete Revolution, Adapting to Women's New Roles*. Cambridge/Malden
- Esping-Andersen, Gosta (2002): *Why we need a New Welfare State*, Oxford
- Finch, J.; D. Groves (1983): *Labour and Love: Women, Work and caring*. London
- Folbre, Nancy (2008): *Reforming Care*. *Politics & Society*, Vol. 36, No. 3, 373-387
- Fraser, Nancy (1994): *After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State*. *Political Theory*, 22, 591-618
- Freivogel, Elisabeth (2007): *Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis*. Im Auftrag der Eidg. Kommission für Frauenfragen. Bern
- Fritschi, Tobias, Ben Jann (2008): *Gesellschaftliche Kosten unzureichender Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland. Welche gesellschaftlichen Kosten entstehen, wenn Integration nicht gelingt?* Gütersloh (Bertelsmann Stiftung)
- Fritschi, Tobias; Silvia Strub, Heidi Stutz (2007): *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern*. Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB. Bern
- Gerfin, Michael, Heidi Stutz, Thomas Oesch, Strub Silvia (2008): *Kinderkosten in der Schweiz*. Im Auftrag des Bundesamts für Statistik. Bern
- Grunder, Hans-Ulrich (Hg., 2009): *Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz*. Zürich: Seismo
- Guggisberg, Jürg; Szsanne Schmutz (2007): *Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen*. Im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern. Bern
- Gurny, Ruth; Beat Ringger (2009): *Die grosse Reform. Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV*. Zürich
- Jochimsen, Maren A.: *Careful Economics. Integrating Caring Activities and Economic Science*. Boston, Dordrecht, London, 2003.
- Kazepov, Yuri (Hrsg.) (2010): *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe*. Ashgate, Farnham.
- Kazepov, Yuri; Sabatinelli, Stefania (2006): *Minimum Income and Social Integration: Institutional Arrangements in Europe*. In: ILO (Hrsg.), *Social Protection and Inclusion: Experiences and Policy Issues*. Geneva: International Labour Office, 53–76.

- Kehrli, Christin; Carlo Knöpfel (2006): Handbuch Armut in der Schweiz. Luzern (Caritas)
- Keller Verena, Modack Marianne, Messant Françoise (laufend) : La production de la normativité familiale dans l'Aide sociale publique» Projet de recherche financé par le fonds DO-RE, mai 2009 à octobre 2010, HES de travail social Vaud, eesp.
- Knöpfel, Carlo (2007): Mehr freiwilliges Engagement im bedrängten Sozialstaat? In: Soziale Sicherheit CHSS, (2), 71–75.
- Knupfer, Caroline; Pfister, Natalie; Bieri, Oliver (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Studie der SKOS. Bern.
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2010): Empfehlungen der SODK zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL).
<http://www.sodk.ch/de/fachbereiche/familien-generationen-gesellschaft/familien-ergaenzungsleistungen.html>
- Lanfranchi, Andrea (2009): Langfristige Effekte familienergänzender Betreuung im Vorkindergartenalter auf die Schulleistungen. Zürich
- Leitner, S. (2008): Varianten von Familialismus. Eine historisch vergleichende Analyse der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken in kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten, Habilitationsschrift, Göttingen
- Lewis, Jane (2007): Gender, Ageing and the "New Social Settlement": The Importance of Developing a Holistic Approach to Care Policies. *Current Sociology* 2007; 55; 271-286.
- Lewis, Jane (ed., 2006): *Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham (Edward Elgar)
- Lewis, Jane, Giullari Susanna (2005): The adult worker model family, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach. In: *Economy and Society*, 34:1, 76-104.
- Lindenmeyer, Hannes, Katharina Walker (2010): Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Im Auftrag der Direktion für Arbeit des SECO. Arbeitsmarktpolitik Nr. 31 (5.2010), Bern
- Marti, Michael; Stephan Osterwald, André Müller (2003): *Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz*. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik 9. Bern
- Morgan, Kimberly J. (2008): The Political Path to a Dual Earner/Dual Carer Society: Pitfalls and Possibilities. *Politics & Society*, 36, 403-420.
- Orloff, Ann Shola (2006): Farewell to Maternalism? State Policies and Mothers' Employment. In: Levy J. (ed. 2006): *The State After Statism*. Boston MA: Harvard University Press
- Pfau-Effinger, Birgit; Birgit Geissler (2005): *Care and social integration in European societies*. Bristol: The Policy Press
- Rawls, John (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main (Suhrkamp)
- Schaffner, Dorothee (2007): Junge Erwachsene zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Biografische Bewältigung von diskontinuierlichen Bildungs- und Erwerbsverläufen. Bern
- Sen, Amartya (1992): *Inequality reexamined*. Oxford University Press
- Sen, Amartya (2002): *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München (dtv Taschenbuch)
- Städteinitiative Sozialpolitik (2007): *Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln*. Strategie 2015.

- Stutz, Heidi; Bauer, Tobias (2003): Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen. Sozialpolitische und ökonomische Auswirkungen. Bundesamt für Sozialversicherungen: Forschungsbericht 15/03, Bern.
- Stutz, Heidi; Matthias Gehrig; Thomas Oesch (2010): Modelle für ein Elterngeld in der Schweiz. Im Auftrag der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF. Bern.
- Tabin, Jean-Pierre et al. (2008): Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX^e siècle. Lausanne (Edition Antipodes)
- Taylor-Gooby, Peter (ed., 2004): New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State. Oxford University Press
- Tripartite Agglomerationskonferenz TAK (2009): Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bern.
- Tripartite Agglomerationskonferenz TAK (2010): Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz: Ansätze einer schweizerischen Metropolitanpolitik. Bern
- Vielle Pascale, Pochet Philippe, Cassiers Isabelle (eds. 2005): L'Etat social actif – vers un changement de paradigme? PIE, Bruxelles
- Villiger, Simone; Carlo Knöpfel (2009): Armut macht krank. Warum gesellschaftliche Verhältnisse die Gesundheit prägen. Luzern (Caritas)
- Volkert, Jürgen (2005): Armut als Mangel an Verwirklichungschancen: ein adäquater Methoden-Ansatz. In: Volkert, Jürgen (Hg.): Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen. Amartya Sens Capability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Wiesbaden, 73–94.
- Weaver, France; Hélène Jaccard Ruedin, Sonia Pellegrini, Claude Jeanrenaud (2008): Les coûts des soins de longue durée d'ici à 2030 en Suisse, Observatoire Suisse de la Santé, Document de travail 34. Neuchâtel